

Guanajuato, Guanajuato, a 7 siete de noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

#### **ASUNTO**

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.220/1ª.Sala/17**, promovido por el \*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\*, en su carácter de terceros perjudicados en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda; y

#### **RESULTANDO**

**PRIMERO.** El 24 veinticuatro de agosto del 2017 dos mil diecisiete, quienes se indica en el proemio de la presente resolución, interpusieron ante el Juzgado Administrativo Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la sentencia de fecha 09 nueve de agosto del presente año, emitido por dicha autoridad.

**SEGUNDO.** El Juez Administrativo Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, mediante oficio \*\*\*\*\* de fecha 29 veintinueve de agosto de 2017 dos mil diecisiete, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

**TERCERO.** Mediante acuerdo de 11 once de septiembre del presente año, se admitió el recurso de revisión número R.R.220/1ª Sala/17.

**CUARTO.** Por auto de 5 cinco de octubre de 2017 dos mil diecisiete, se tuvo solo a las autoridades -Presidente Municipal,

Secretario de Ayuntamiento y a la Directora de Transporte Municipal, todos de San Miguel de Allende, Guanajuato-; por expresando lo que a sus intereses convino.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO.** Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1º, fracción II, 2 y 312 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y 1, 2 y 4 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el cual establece lo siguiente:

“**Artículo 4.** El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato tiene a su cargo:

(...)

V. Conocer en segunda instancia, de las resoluciones que pongan fin al proceso administrativo municipal, y de los acuerdos dictados por los Juzgados Administrativos Municipales, que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto impugnado.”

**SEGUNDO.** La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada mediante prueba documental, consistente en el expediente \*\*\*\*\*, tramitado y resuelto por el Juez Administrativo Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato.

**TERCERO.** Las causales de improcedencia y sobreseimiento se analizan de oficio o a petición de parte por ser cuestiones de orden

público. No encontrando alguna causal que impida el estudio de fondo del presente asunto se procede al análisis de los conceptos de violación.

**CUARTO.** Los recurrentes en síntesis sostienen:

“**ÚNICO.** (...) Dispone el artículo 207 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato que el permiso eventual de transporte se otorga cuando se presenta una necesidad de carácter temporal en el servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano e intermunicipal, y que previamente a ello, la autoridad competente deberá realizar los estudios técnicos necesarios para expedir esos permisos eventuales, y que dichos permisos tendrán vigencia no superior al término de seis meses, el cual podrá prorrogarse por una sola vez hasta por un periodo igual. Y que en ningún caso, dicho permiso generará derechos adquiridos para los permisionarios.

El juzgador de origen a nuestro juicio en la sentencia que se recurre, se extralimita y viola el citado artículo 207 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato en el Considerando Quinto (...) pues concede al actor unos permisos de transporte de personas extralimitándose no sólo a su función, sino “concediendo” “jurisdiccionalmente” un acto administrativo de “permisos” para el transporte de personas en ruta fija, y por mucho más de lo que a la autoridad administrativa de origen legitimada para ello le faculta la propia Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, esto es, que la referida autoridad administrativa facultada de origen para ello por ley, tan sólo le autoriza de hasta por 6 meses y una prórroga de igual periodo en su caso; y el juzgador le concede sin fijación de término cierto alguno, aduciendo el juzgador municipal que por tratarse de una negativa ficta el objeto procesal que nos ocupa y no haber contestado sustantivamente la referida negativa del por que (sic) de la informal negativa en comentario (...)

Cuando a la luz del principio de legalidad, artículo 17 constitucional y diverso 207 de la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, a lo más que pudo haber llegado el juzgador de origen era a ordenar en sentencia a la autoridad demandada concediera al actor la prórroga de seis meses y que de persistir la necesidad emergente de transporte, que la autoridad administrativa demandada, procediera a la licitación respectiva conforme al artículo 184 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato...”

**QUINTO.** El único agravio señalado por los recurrentes, resulta infundado, bajo los siguientes argumentos jurídicos:

La materia de controversia en relación a los permisos eventuales otorgados por el municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato, a diversos concesionarios, por un periodo mayor al establecido, tanto en la Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato, como en el Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, es un **hecho notorio** para el presente asunto lo resuelto por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito al resolver la denuncia por contradicción de las tesis, de los juicios de amparo indirecto \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito al fallar los recursos de revisión administrativos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , y lo determinado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en el diverso amparo en revisión administrativo \*\*\*\*\*.

La cita de dicho fallo tiene apoyo en la Tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/97, aplicable por analogía conforme al siguiente contenido:

**“HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA**

**CORTE DE JUSTICIA.** Como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia integran tanto el Pleno como las Salas, al resolver los juicios que a cada órgano corresponda, pueden válidamente invocar, de oficio, como hechos notorios, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, las resoluciones que emitan aquéllos, como medio probatorio para fundar la ejecutoria correspondiente, **sin que resulte necesaria la certificación de la misma, bastando que se tenga a la vista dicha ejecutoria, pues se trata de una facultad que les otorga la ley y que pueden ejercitar para resolver una contienda judicial.**<sup>129</sup>

Es así que el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, determinó lo siguiente:

“...Del contexto normativo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, otorga facultades a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros, cuando afecten su ámbito territorial, lo cual, en principio, parte de la base de que los Ayuntamientos respectivos deben ceñirse a las leyes federales y estatales relativas.

En esa medida, a diferencia de la materia de tránsito [que en términos del propio artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal], es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas de carácter general y básico, la de transporte es, en un inicio, de titularidad estatal.

No obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado jurisprudencialmente que las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de "emitir opinión", "estudiar y discutir problemas de

---

<sup>1</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/97, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI de julio de 1997, página 117, con registro número 198220.

transporte público" o "coadyuvar en la formulación de programas y convenios", sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones.

De ahí que, aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, desde una perspectiva propiamente constitucional, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial, surgiendo así, su facultad para expedir disposiciones de carácter general sobre la materia.

En congruencia con lo anterior, el artículo 117, fracciones II, inciso h), y III, inciso i), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, establece que a los Ayuntamientos compete, en los términos de las leyes federales y estatales, intervenir, cuando no sea de su competencia exclusiva, en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial, lo cual, tratándose del transporte público urbano y suburbano en ruta fija, incluso es calificado como la prestación de un servicio público al estar relacionado con una necesidad colectiva.

Así, el artículo 12 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, en correlación con el diverso 6, fracción VI, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor a partir del diecinueve de marzo de dos mil dieciséis, establecen de forma específica la facultad reglamentaria a cargo de los Ayuntamientos, para regular la prestación del servicio público de transporte.

Lo anterior se destaca en función de que los juicios de amparo indirecto \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, que antecedieron a la emisión de las ejecutorias en contradicción de tesis, se promovieron el cuatro de abril de dos mil dieciséis, teniendo como **parámetro de su interés legítimo la expedición, a favor de la parte quejosa, de diversos permisos**

eventuales, los dos últimos, cuando menos, por el lapso comprendido entre el seis de octubre de dos mil quince al seis de abril de dos mil dieciséis, así como del siete de abril al siete de junio de ese mismo año, esto es, durante el periodo de transición de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, en relación con la entrada en vigor de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, pues en términos del artículo primero transitorio del decreto relativo, tal evento ocurrió el diecinueve de marzo de dos mil dieciséis.

(...)

Siguiendo esa secuencia de estudio, el numeral 73 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativo del diverso 139 de Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor, prevén que es competencia del Ejecutivo del Estado, la prestación del servicio público de transporte, con excepción del transporte urbano y suburbano en ruta fija, cuya prestación corresponde, en exclusiva, a los Ayuntamientos de esta entidad federativa.

Así se tiene que, en términos generales, el esquema de operación del servicio público de transporte urbano y suburbano en ruta fija en los Municipios de esta entidad federativa, conforme con lo dispuesto por los artículos 73, fracción III, 88 y 109 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativos de los diversos 140, fracción III, 179, fracción II, 201 y 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor, se autoriza mediante el otorgamiento de concesiones o permisos y de conformidad con el procedimiento específico establecido por la legislación de la materia para cada caso.

Aquí cabe acotar que, tanto concesionarios como permisionarios eventuales del servicio público de transporte urbano y suburbano en ruta fija, en los Municipios de esta entidad federativa, mientras cuenten con ese carácter y exploten la concesión o el permiso de manera uniforme, continua y con calidad, tienen las mismas obligaciones, pues ello así está

expresamente establecido en el artículo 110 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativo del diverso 236 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor, lo cual se corrobora con su transcripción:

"Artículo 110. Los titulares de los permisos eventuales, a que se hace referencia en el artículo anterior, tienen las mismas obligaciones que corresponden a los concesionarios."

"Artículo 236. Los concesionarios y permisionarios tendrán las obligaciones siguientes: I. a XVIII. ...

"En caso de que los concesionarios o permisionarios no cumplan con las obligaciones a su cargo, se harán acreedores a las sanciones señaladas en la presente Ley, los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir."

En ese tenor, la distinción existente entre concesionarios y permisionarios eventuales del servicio público de transporte urbano y suburbano en ruta fija en los Municipios de esta entidad federativa, **más bien radica en la temporalidad de la concesión o permiso eventual que la autoridad administrativa expide a su favor**, ya que mientras las primeras tienen una duración de quince años, conforme con lo establecido por el artículo 98, primer párrafo, de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativo del numeral 190, primer párrafo, de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor; los permisos eventuales, al tener relación con una necesidad emergente o extraordinaria de transporte que rebase la capacidad de los concesionarios de una ruta determinada, tienen una vigencia limitada a seis meses, prorrogable por una sola vez, tal como lo dispone el artículo 109 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativo del numeral 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor, lo cual se corrobora con la siguiente transcripción:

"Artículo 98. Las concesiones que se otorguen para la operación del servicio público de transporte de personas en las modalidades de urbano, suburbano y foráneo tendrán una duración de quince años, en el entendido de que un año antes del término de las mismas, se iniciara el procedimiento de evaluación de la prestación del servicio, donde se emitirá un dictamen, en el que siendo positivo, se procederá a la prórroga de la concesión por un periodo similar. Si el dictamen resultare negativo, se procederá con una nueva licitación de este servicio. El reglamento de transporte correspondiente establecerá los términos y formas de evaluación. ..."

"Artículo 109. Cuando se presente una necesidad de transporte eventual, emergente o extraordinaria que rebase la capacidad de los concesionarios de una ruta determinada, la autoridad competente podrá expedir permisos eventuales, los cuales tendrán vigencia durante el tiempo que permanezca la necesidad, siempre que no rebase un término de seis meses, el cual podrá prorrogarse por una sola vez hasta por un periodo igual. En ningún caso, se generaran derechos adquiridos para los permisionarios."

"Artículo 190. Las concesiones que se otorguen para la prestación del servicio público de transporte tendrán una duración de quince años y podrán prorrogarse por otro periodo igual a solicitud del concesionario siempre y cuando acredite que conserva las capacidades legal, técnica, material y financiera en los términos que establezcan los reglamentos correspondientes. ..."

"Artículo 207. El permiso eventual de transporte se otorga cuando se presenta una necesidad de carácter temporal en el servicio público de transporte en las modalidades de urbano, suburbano e intermunicipal.

"La autoridad competente deberá realizar los estudios técnicos necesarios para expedir permisos eventuales, dichos permisos tendrán vigencia durante el tiempo que permanezca la necesidad, siempre que no rebase un término de seis meses, el cual podrá prorrogarse por una sola vez hasta por un periodo igual. En ningún caso, dicho permiso generará derechos adquiridos para los permisionarios. Si dicha necesidad subsistiera luego del periodo en que se otorga el permiso eventual y en su caso la prórroga, se procederá en términos de lo establecido en el artículo 184 de la presente Ley."

Como se advierte, mientras el numeral 109 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, establece categóricamente la temporalidad limitada a seis meses de los permisos eventuales, prorrogables por una sola ocasión, así como que en ningún caso, se generarán derechos adquiridos para los permisionarios, el artículo 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor a partir del diecinueve de marzo de dos mil dieciséis, establece, con un claro sentido de certeza jurídica y legalidad, congruente con los derechos humanos previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, que en caso de subsistencia de la necesidad temporal en la prestación eventual del servicio público relativo, y en su caso la prórroga, se procederá en términos de lo establecido en el artículo 184 de la propia ley, esto es, la autoridad administrativa queda obligada a dictaminar sobre la pertinencia de atender la necesidad colectiva en cuestión y, eventualmente, a instaurar el procedimiento que puede culminar con el otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la legislación aplicable.

Bajo ese esquema, no debe confundirse el procedimiento para la emisión de un permiso temporal, con el diverso que da lugar al otorgamiento de una nueva concesión, los cuales, acorde con la legislación estatal en consulta, por lo que respecta a la materia de transporte público de personas en el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato, se encuentran regulados de forma específica y por separado, atendiendo a la finalidad que tiene el otorgamiento de una concesión [explotación de una ruta permanente], frente a la expedición de un permiso eventual [explotación emergente o extraordinaria de una ruta].

En ese orden de ideas, mientras que el procedimiento para el otorgamiento de concesiones de transporte público de personas en la municipalidad de cuenta, está regulado en los artículos 124 a 137 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato; la expedición y prórroga de permisos eventuales en esa materia, se encuentran previstos en los diversos preceptos 161 a 167 del propio reglamento.

Lo anterior, con la salvedad prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, en el sentido de que la explotación continua de una ruta, por un lapso superior a los seis meses que ese mismo precepto estipula para dejar de considerar que la prestación del servicio es emergente o extraordinario, **genera la obligación, a cargo de la autoridad administrativa municipal correspondiente, a efecto de que proceda a "...realizar los estudios correspondientes para dictaminar la posibilidad de emitir la declaratoria de necesidad e iniciar el proceso de otorgamiento de concesiones que cubran la necesidad del otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la Ley y el presente Reglamento.**", lo que es acorde con la nueva previsión contenida en el numeral 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en vigor a partir del diecinueve de marzo de dos mil dieciséis.

Así las cosas, no debe perderse de vista que, acorde con lo dispuesto por el numeral 125, fracciones I a III, del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, dentro del procedimiento para el otorgamiento de concesiones, se encuentra la etapa de "Declaratoria de Necesidad Pública del Transporte", que de no emitirse con base en los estudios técnicos necesarios a cargo de la Dirección de Transporte Municipal, en ningún caso, puede dar lugar a la emisión de la "Convocatoria pública" a fin de que los interesados en participar en el concurso respectivo, puedan aspirar al otorgamiento de una concesión a su favor.

Esto último revela, como en esencia lo apreció el órgano resolutor de los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , que sin perjuicio del criterio de preferencia a concesionarios reconocidos, previsto en el numeral 118 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, lo cierto es que las demandas de amparo que dieron lugar a la emisión de las sentencias recurridas, se orientaron a impugnar, en exclusiva, la omisión de cumplir con el artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato; siendo que,

la eventual expedición de nuevas concesiones de transporte público de personas [en virtud de que los permisos temporales respectivos deben dejar de considerarse como emergentes o extraordinarios para atender de forma periódica y constante una necesidad pública], forma parte de una etapa posterior dentro del procedimiento para el otorgamiento de concesiones.

Por tanto es que, en el contexto normativo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, y a efecto de determinar si la parte quejosa tiene o no interés legítimo para promover un juicio de amparo en contra de la omisión de continuar con el procedimiento de otorgamiento de concesiones previsto en el artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, debe quedar al margen la existencia de los criterios de preferencia a concesionarios reconocidos, previsto en el numeral 118 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, pues esa disposición sólo es útil para decidir sobre el otorgamiento de una concesión, en igualdad de condiciones, una vez agotadas las etapas posteriores del procedimiento administrativo en cuestión; siendo que la omisión reclamada se ubica en un estadio anterior, esto es, en la de factibilidad de emitir la "Declaratoria de Necesidad Pública del Transporte", con base en los estudios técnicos necesarios a cargo de la Dirección de Transporte Municipal, que con posterioridad puedan dar lugar a la emisión de la "Convocatoria pública" a fin de que los interesados en participar en el concurso respectivo, puedan aspirar al otorgamiento de una concesión a su favor.

En tal virtud, lo estimado por el órgano resolutor del \*\*\*\*\*, sobre lo trascendente del criterio de preferencia, previsto en el artículo 118 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, no constituye una directriz interpretativa idónea, a efecto de resolver sobre la demostración o no del interés legítimo de la parte quejosa, conforme a la materia de la presente contradicción de tesis.

Lo mismo acontece sobre la limitante establecida en el artículo 109 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato,

correlativo del numeral 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, por cuanto a que los titulares de permisos eventuales, en ningún caso, generarán derechos adquiridos por el servicio extraordinario de transporte que desempeñan, ya que conforme con lo establecido en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, se insiste, la interpretación de esa disposición debe buscar la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas, y no, imposibilitar o restringir el ejercicio de un derecho cuando como en el caso, no está debidamente reconocido como una posibilidad de accionar en contra de las autoridades administrativas ante el estado permanente de incertidumbre y arbitrariedad que se genera, injustificadamente, si éstas son omisas en calificar una necesidad colectiva de carácter permanente como temporal, cuando de facto, ha dejado de ser extraordinaria o emergente la actividad desplegada por los interesados.

Máxime que, como ya se dijo, tanto concesionarios como permisionarios eventuales del servicio público de transporte urbano y suburbano en ruta fija en los Municipios de esta entidad federativa, mientras cuenten con ese carácter y exploten la concesión o el permiso de manera uniforme, continua y con calidad, tienen las mismas obligaciones, por lo cual no sería lógico ni jurídico interpretar que los permisionarios carecen de todo derecho frente a la actuación de las autoridades administrativas municipales de transporte.

Lo anterior se corrobora, además, si se tiene en consideración que la gestión por particulares, sea de manera individual o como sociedades, de los servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, supone normalmente la existencia previa de una concesión, figura jurídica típica del derecho administrativo, cuya naturaleza es definida por la doctrina como "el acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."

Y, para entender dicha figura jurídica, destaca que, a efecto de sustentar la tesis P. XXXIV/2004, que aparece publicada en la página 10 del Tomo

XX, agosto de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de título y subtítulo "CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó que la concesión administrativa es el acto mediante el que el Estado concede a un particular la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, pudiendo ser mixta cuando implica ambas actividades (1); la concesión constituye un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales (2); el elemento reglamentario atiende a las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, las cuales el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario (3); el elemento contractual protege los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado; atiende básicamente a las ventajas económicas que representen para el concesionario la garantía de sus inversiones y la posibilidad de mantener el equilibrio financiero; y, que toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios.

Nótese que tratándose de concesiones, como acto jurídico mixto, los elementos reglamentarios o cláusulas regulatorias, a diferencia de los aspectos meramente contractuales, consisten en las estipulaciones que determinan las condiciones de la concesión y se encuentran vinculadas al marco legal que regula los términos generales de las concesiones a los que deberán sujetarse los concesionarios y los cuales podrá modificar el Estado, atendiendo a decisiones que importen intereses de la colectividad, de manera que cuando se reforma la legislación relativa, se modifican igualmente los términos de las condiciones reglamentarias del título de concesión, sin que para ello sea necesario el consentimiento del gobernado, porque sería tanto como pretender convenir con éste, reformas a la Constitución, a las leyes o a los reglamentos respectivos, lo cual es jurídicamente inadmisibile.

Así, mientras la concesión -integrada por elementos reglamentarios y contractuales-, se refiere al acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, es decir, que mediante la concesión se crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía; por su parte, la autorización o permiso permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular, en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar tal actividad.

Lo anterior, fue señalado de esa manera por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar en sesión de treinta de marzo de dos mil cuatro el amparo en revisión \*\*\*\*\*, lo cual da pauta a interpretar que, generalmente, la diferencia entre concesión administrativa y permiso, radica en que la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer alguna prerrogativa.

Todo lo expuesto es jurídicamente relevante para el presente estudio, ya que el marco legal aplicable en esta entidad federativa, hasta ahora citado, no utiliza los conceptos de concesión y permiso para la explotación del servicio público de transporte con las diferencias propias que en la doctrina y la jurisprudencia suele atribuírseles, al tener como elemento común las mismas obligaciones; y, como elemento diferenciador, únicamente la temporalidad en que puede aprovecharse de dicha actividad, pues se insiste, mientras la concesión tiene una duración de quince años; los permisos eventuales, al tener relación con una necesidad emergente o extraordinaria de transporte que rebase la capacidad de los concesionarios de una ruta determinada, tienen una vigencia limitada a seis meses, prorrogable por una sola vez.

Así las cosas, la salvedad contenida en el artículo 109 de la abrogada Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, correlativo del numeral

207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, por cuanto a que los titulares de permisos eventuales, en ningún caso, generarán derechos adquiridos por el servicio extraordinario de transporte que desempeñan, deben entenderse como la existencia de una cláusula regulatoria que los separa de los sujetos que operan bajo el esquema de concesión, únicamente en cuanto a que los permisionarios, por sí, no pueden reputarse como concesionarios, pues para ello, siempre es necesario agotar el procedimiento previsto en la legislación de la materia para el otorgamiento de una nueva concesión; siendo que, ese tipo de estipulaciones legales, no está sujeta a la voluntad de los gobernados, precisamente porque se relacionan con cuestiones de interés general, en aras de satisfacer una necesidad colectiva.

Bajo ese esquema, la existencia de dicha salvedad, por razones de seguridad jurídica y legalidad, bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, debe entenderse en el sentido, de que las autoridades responsables de la omisión de proceder en términos del segundo párrafo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato [al margen de la inexistencia de derechos adquiridos y de preferencia que pudieran asistirle o no a los permisionarios eventuales para obtener, respecto de los concesionarios ya reconocidos, el otorgamiento a su favor de una nueva concesión], sí están obligadas a dictaminar sobre la pertinencia de atender la necesidad colectiva en cuestión y, eventualmente, a instaurar el procedimiento que puede culminar con el otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la legislación aplicable; siendo que, de estimarse lo opuesto, los interesados en adquirir el estatus de concesionarios y el consecuente beneficio económico que ello implica, nunca podrían aspirar a regularizar su situación ni a conminar a las autoridades administrativas municipales para que así lo hagan, dando lugar a un permanente estado de incertidumbre y arbitrariedad, al perdurar injustificadamente, como ya se dijo, la calificación de una necesidad colectiva de carácter permanente como temporal.

Y, si bien, los permisionarios aceptaron operar bajo ese esquema, y por ende, realizar inversiones en aras de cumplir con sus obligaciones de forma regular, uniforme, continua y con calidad, tal como cualquier otro concesionario o prestatario del servicio; lo cierto es que resulta lógico y jurídico estimar que ello tuvo la finalidad de hacerlo con la esperanza de que el servicio prestado no fuera meramente transitorio, de llegar a dictaminarse la denominada "Declaratoria de Necesidad Pública del Transporte", una vez transcurridos los plazos contenidos en el propio numeral 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato.

...Así las cosas (...), los permisionarios eventuales de transporte público de personas, están posibilitados jurídicamente (...) para promover en contra de las autoridades municipales relativas por la omisión de proceder conforme con el segundo párrafo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, siempre y cuando aquéllos hayan explotado una ruta por un lapso superior a los seis meses que indica el párrafo primero de ese mismo precepto, para dejar de considerarla como emergente o extraordinaria.

Lo anterior, al estar satisfechos los siguientes requisitos:

1. Que atento a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad no jurisdiccional, a la cual se le atribuyó la omisión de proceder conforme con el segundo párrafo del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato, es jurídicamente factible apreciar, de forma fehaciente y con base en las pruebas ofrecidas, que la parte quejosa, a pesar de haber explotado una ruta por un lapso superior a los seis meses que indica el párrafo primero de ese mismo precepto, para dejar de considerarla como emergente o extraordinaria, nunca podría aspirar a regularizar su situación ni a conminar a las autoridades administrativas municipales para que así lo hagan, lo cual da lugar a la existencia del agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, por tener un carácter cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto reclamado sí es susceptible

de producir un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica: el que se proceda a dictaminar la denominada "Declaratoria de Necesidad Pública del Transporte", y eventualmente, instaurar el procedimiento que puede culminar con el otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la legislación aplicable.

2. En consecuencia, es manifiesto que ese agravio diferenciado existe, en virtud de los efectos que produce la omisión reclamada, pues de otra manera se tornaría nugatoria y carente de sentido el contenido de una norma que establece, como límite temporal, un periodo de seis meses para satisfacer una necesidad colectiva que, de suyo, debe ser de orden emergente o extraordinaria y no de carácter periódica ni constante, de modo que su apreciación no es exclusivamente patrimonial, pues a partir de los derechos fundamentales de legalidad y certeza jurídica, en relación con el interés difuso de la colectividad consistente, en que el servicio público de transporte se preste de manera uniforme y con la calidad requerida, los permisionarios eventuales respectivos deben considerarse legitimados para cuestionar a través del juicio constitucional relativo, la existencia de tal afectación, precisamente porque en esos términos es cualificada, actual, real y jurídicamente relevante.

3. Luego, bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, queda debidamente acreditado en el caso el vínculo existente entre los permisionarios quejosos y la afectación generada en su esfera de derechos, con motivo de la omisión reclamada, ante lo cual, como ya se dijo, la eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado e inmediato; siendo que, de estimarse lo opuesto, los interesados en adquirir el estatus de concesionarios y el consecuente beneficio económico que ello implica, nunca podrían aspirar a regularizar su situación ni a conminar a las autoridades administrativas municipales para que así lo hagan, dando lugar a un permanente estado de incertidumbre y arbitrariedad.

(...)

Lo anterior, dado que, por razones de seguridad jurídica y legalidad, bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, las autoridades responsables de dicha omisión están obligadas a dictaminar sobre la pertinencia de atender la necesidad colectiva en cuestión y, eventualmente, a instaurar el procedimiento que puede culminar con el otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la legislación aplicable; siendo que, de estimarse lo opuesto, los interesados en adquirir el estatus de concesionarios y el consecuente beneficio económico que ello implica, nunca podrían aspirar a regularizar su situación ni a conminar a las autoridades administrativas municipales para que así lo hagan, dando lugar a un permanente estado de incertidumbre y arbitrariedad, al perdurar injustificadamente, la calificación de una necesidad colectiva de carácter permanente como temporal.

En ese tenor, si bien, los permisionarios aceptaron operar bajo ese esquema y, por ende, realizar inversiones en aras de cumplir con sus obligaciones de forma regular, uniforme, continua y con calidad, tal como cualquier otro concesionario o prestatario del servicio, **lo cierto es que resulta lógico y jurídico estimar que ello tuvo la finalidad de hacerlo con la esperanza de que el servicio prestado no fuera meramente transitorio.**

Consecuentemente, debe estimarse que en virtud de los efectos que produce la omisión reclamada, los permisionarios de mérito sí están legitimados para cuestionar a través del juicio constitucional relativo, la existencia de tal afectación por ser cualificada, actual, real y jurídicamente relevante, pues de otra manera se tornaría nugatoria y carente de sentido el contenido de una norma que establece, como límite temporal, un periodo de seis meses para satisfacer una necesidad que, de suyo, debe ser de orden emergente o extraordinaria y no de carácter periódica ni constante...”

Bajo los anteriores argumentos, quien resuelve confirma lo resuelto por el A quo, es decir, de la interpretación del primero y segundo párrafos del artículo 161 del Reglamento de Transporte Municipal de

San Miguel de Allende, Guanajuato, se desprende que la explotación continua de una ruta, por un lapso superior a los seis meses que ese mismo precepto estipula para dejar de considerar que la prestación del servicio es emergente o extraordinario, genera la obligación, a cargo de la autoridad administrativa municipal correspondiente, a efecto de que proceda a **“...realizar los estudios correspondientes para dictaminar la posibilidad de emitir la declaratoria de necesidad e iniciar el proceso de otorgamiento de concesiones que cubran la necesidad del otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la Ley y el presente Reglamento.”**

Del análisis del material probatorio del proceso de origen -\*\*\*\*\*, se observa que al ciudadano \*\*\*\*\*, le fueron renovados los permisos otorgados para explotar el servicio público de transporte de personas en la modalidad de suburbanos en ruta fija, dentro del municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato, en RUTA: \*\*\*\*\*: \*\*\*\*\*-SAN MIGUEL DE ALLENDE, con números \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\*, por un lapso superior a los 6 seis meses<sup>2</sup>, por lo tanto, ya no es servicio emergente o extraordinario y en tanto, las autoridades municipales realizan los estudios correspondientes para dictaminar la posibilidad de emitir la declaratoria de necesidad e iniciar el proceso de otorgamiento de concesiones que cubran la necesidad del otorgamiento de una nueva concesión en los términos de la Ley y el presente Reglamento, para salvaguardar los intereses de la colectividad, de manera que cuando se reforma la legislación relativa, la parte actora seguirá prestando el servicio de transporte.

En el orden de ideas precisado, lo procedente es **CONFIRMAR** la sentencia emitida el 9 nueve de agosto de 2017 dos mil diecisiete, por

---

<sup>2</sup> Fojas 152, 155, 158, 161, 164 y 167 del proceso de origen -35/2016-.

los motivos y fundamentos expuestos en el considerando quinto de este fallo.

En mérito de lo expuesto, con fundamento además en los artículos 1º, fracción II, 2, 78, 121, 249, 299, 312, 313 y 314 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y demás relativos y aplicables del Código rige a este Tribunal, es de resolverse y se:

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Esta Sala resultó competente para tramitar y resolver el presente recurso de revisión.

**SEGUNDO. SE CONFIRMA LA SENTENCIA DE FECHA 9 NUEVE DE AGOSTO DE 2017 DOS MIL DIECISIETE,** con base en los razonamientos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

**TERCERO.** Notifíquese a las partes.

**CUARTO.** En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma por acta de sesión extraordinaria de Pleno número 1 uno de fecha 26 veintiséis de junio de 2017 dos mil diecisiete, la Licenciada Marisela Torres Serrano, Magistrada Supernumeraria de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo

previsto por los artículos Primero, Segundo, Tercero y Séptimo Transitorios del Decreto número 106, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual se expide la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; actuando legalmente asistida de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta habilitada por acta de sesión extraordinaria de Pleno número 1 uno de 29 veintinueve de junio de 2017 dos mil diecisiete, quien da fe.

Versión Pública TJA