

Silao de la Victoria, Guanajuato, 21 veintiuno de octubre de 2020 dos mil veinte.

ASUNTO

Vistos los autos del recurso de revisión, expediente número **R.R.97/1ª.Sala/2020**, promovido por el autorizado de la parte actora en el proceso de origen; ha llegado el momento de resolver lo que en derecho proceda.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción del recurso. El 17 diecisiete de febrero del presente año, quien se señala en el proemio de la presente resolución interpuso ante el Juzgado Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, recurso de revisión en contra de la sentencia emitida el 29 veintinueve de enero de 2020 dos mil veinte.

SEGUNDO. Trámite. El Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, mediante oficio *****, remitió los autos del recurso a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal.

TERCERO. Turno. Por acuerdo de 6 seis de marzo de 2020 dos mil veinte, fue admitido el recurso de revisión número **R.R.97/1ª.Sala/2020**, del cual se le corrió traslado al Licenciado *****, Director de Seguridad Pública, Transporte, Vialidad y Protección Civil de Apaseo el Grande, Guanajuato, con la finalidad de que en el término de 5 cinco días hábiles, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

CUARTO. Manifestaciones. Por auto de 20 veinte de octubre de 2020 dos mil veinte, se tuvo a la autoridades demandadas en el proceso de origen, por no expresando lo que a sus intereses convino en relación al recurso de revisión interpuesto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala se encuentra dotada de competencia para tramitar y resolver el presente recurso, con fundamento en lo establecido en los artículos 1, 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.

SEGUNDO. Existencia del acto impugnado. La existencia del acto reclamado se encuentra debidamente acreditada con los documentos que obran en el expediente JAM01/2019, tramitado y resuelto por el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, mismos que se les otorga valor probatorio pleno. Lo anterior, con fundamento en lo proveído por los artículos 78, 117, 121, 122 y 123, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. 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. Argumentos del recurrente. En síntesis el recurrente sostiene:

«**PRIMERO.** La resolución (...) que “dejo a salvo los derechos” resulta ser violatoria del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contrario a lo señalado por el Juez Natural, si deben de conocer de los conflictos planteados, dado que sus funciones no se deben limitar exclusivamente a ser un Juez de Anulación de actos administrativos, sino que su naturaleza es jurisdiccional para la materia administrativa por lo que es incorrecto que acote su función a lo establecido por la Ley Orgánica Municipal artículo 244 (...) tal precepto legal debe en el caso en concreto interpretarse acorde al principio “pro persona”, a fin de que se pueda dirimir las pretensiones que se demandaron en el Juicio de Origen, dado que no hay otra autoridad a la cual pueda acudir a solicitar dichos derechos...

SEGUNDO. (...) resulta incorrecto el considerando Sexto de la Sentencia (...) al resolver el fondo el inciso d), dado que resolvió que no se acreditó la necesidad de transporte público, lo anterior es violatorio del principio de congruencia que impera en las resoluciones judiciales ya que primero menciona que no es competente y luego resuelve que no se acreditó la necesidad de transporte, además de que señaló no ser competente para resolver las declaraciones judiciales de los incisos b), c) y e), pero si resuelve el citado inciso d) que contiene una declaración judicial, lo anterior agravia a la persona moral que represento, dado que de consentir la nulidad como se resolvió, será cosa juzgada que no se acreditó la necesidad de transporte, con lo cual está resolviendo el fondo y que obliga a la autoridad demandada a emitir un nuevo acto administrativo, en donde no se pronunciaron sobre la necesidad o no del transporte público y en su caso no podré controvertir, tal situación...

TERCERO. En Considerando Sexto que resolvió: negar el inciso d) señalando que no se acreditó haber cambiado en los últimos tres meses de necesidad del transporte y que no se acreditó la subsistencia de la necesidad de transporte (...) lo cual implica la terminación de la necesidad de transporte, lo anterior es incorrecto en virtud de que mi representada no tiene la carga probatoria de acreditar el cambio o que se dejó de necesitar el transporte para la renovación de los permisos provisionales ***** y *****, al ser tal circunstancia, un hecho negativo, mi representada no tiene la carga probatoria, en todo caso quien estaba

obligado a acreditar que no se requiere el transporte público en las comunidades que señalan los permisos provisionales citados, es la autoridad demandada, pues para negarse la renovación debe acreditarse con los estudios técnicos que el transporte en comento dejó de necesitarse, de tal suerte, le está imponiendo cargas probatorias ilegales a la persona moral que represento de acreditar hechos negativos, máxime que es un hecho notorio que las comunidades de Apaseo el Grande sigue existiendo y hay gente en ese lugar, lo cual acredita mediante presunción humana que se requieren medios de transporte público, tal como se desprende de los estudios técnicos que se ofertaron como pruebas en los autos del juicio principal que acreditan, que los permisos eventuales se otorgaron atendiendo a una necesidad de transporte, documentos que no fueron objetados y que tiene valor probatorio pleno, por ello a la parte demandada le correspondía acreditar en todo caso, que dicha necesidad cambió o que no se requiere el transporte en ese lugar, por lo anterior, no se valoraron correctamente las probanzas en especial los estudios técnicos que obran en los autos, máxime que no es posible que cambie la necesidad de transporte en tres meses dado que no hay ningún acontecimiento, físico, político...»

QUINTO. Antecedentes. Previo al estudio del disenso expuesto por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. El 9 nueve de agosto de 2019 dos mil diecinueve, el representante de la persona moral «*****», presentó demanda de nulidad en contra de la determinación número *****, emitida por el Director de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección de Apaseo el Grande, Guanajuato, en donde se niega a renovar los permisos eventuales ***** y *****, para prestar el servicio público de transporte urbano y suburbano.

2. Seguida la secuela procesal, el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, mediante sentencia de 29 veintinueve de enero del presente año, decretó la nulidad del acto controvertido por encontrarse indebidamente fundado y motivado, en relación a las

acciones accesorias dejó a salvo los derechos de la parte actora para que solicitara ante la autoridad competente la expedición o renovación de los permisos eventuales ***** y *****, para prestar el servicio público de transporte urbano y suburbano, también dejó a salvo sus derechos para que solicite ante la autoridad competente que realice los estudios técnicos necesarios para la expedición de los permisos eventuales y finalmente señaló que no tenía atribuciones para resolver si cambió la necesidad del servicio, así como para reconocer la necesidad de la renovación de los permisos eventuales otorgados a la parte actora en el proceso de origen.

3. Ante ese panorama, quien representa a la parte actora, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

SEXTO. Estudio de los agravios planteados. Los agravios se analizaran de manera conjunta pues se encuentran relacionaos, lo anterior de conformidad con lo establecido en la siguiente jurisprudencia: «**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO¹**».

En esencia señala quien recurre que le causa perjuicio la sentencia que se recurre, pues la determinación del Juez de dejar a salvo sus derechos, resulta ser violatoria del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues era obligación del A quo resolver de manera congruente y exhaustiva el conflicto ante el controvertido, sin que se limitara únicamente a anular los actos administrativos, argumenta así que las pretensiones se quedaron sin ser solucionadas, pues el Juez le arrojó la carga probatoria de acreditar que

¹ VI.2o.C. J/304, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente a la Novena Época, tomo XXIX, de Febrero de 2009 dos mil nueve, visible a página 1677.

la necesidad del transporte público para poder renovar los permisos provisionales ***** y ***** , quien estaba obligado a acreditar que se requiere o no el mencionado servicio público de transporte en las comunidades que señalan los permisos provisionales citados, es la autoridad demandada, pues para negarse la renovación debe acreditarse con los estudios técnicos que el transporte en comento dejó de necesitarse, de tal suerte, le está imponiendo cargas probatorias ilegales, máxime que es un hecho notorio que las comunidades de Apaseo el Grande sigue existiendo la necesidad de transporte público.

Quien resuelve considera **fundados** los agravios que esgrime quien recurre y suficientes para **modificar** la sentencia que se recurre, por los siguientes motivos y fundamentos:

El artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala que las sentencias se debe ocupar exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que sean materia del proceso, esto es, la sentencia se debe dictar en concordancia con lo solicitado en la demanda y atendiendo a la respectiva contestación, sin emitir resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí.

En tal sentido, un principio claro en el proceso ante este Tribunal o los Juzgados Administrativos Municipales es el de **congruencia interna**.

De igual forma, conforme al numeral 299 del Código de la Materia, en la sentencia se debe fijar de forma clara y precisa la litis, valorar debidamente el material probatorio, señalar los fundamentos legales que sirven de apoyo y resolver los puntos controvertidos, ello sin

introducir y determinar cuestiones que no fueron abordadas en la litis o en la fijación de esta última. Sirve de sustento para lo anterior la siguiente jurisprudencia² cuyo rubro y texto señala:

«CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE. El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias **deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación.** Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutive. **La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.** Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutive expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso. "Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, **lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada,** ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive.»

Énfasis añadido.

² Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época tesis: I.3o.A J/30, p. 638, registro 194838.

Es así como se advierte que asiste la razón a quien recurre, pues el Juez dictó una sentencia contradictoria (falta de congruencia), en principio de la sentencia que se recurre se advierte que el Juez decretó la nulidad de la determinación número *****, emitida por el Director de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección de Apaseo el Grande, Guanajuato, en donde se niega a renovar los permisos eventuales ***** y *****, para prestar el servicio público de transporte urbano y suburbano, a las comunidades de Tierra Blanca, Ixtla, Adjuntas y otras, como puede verse la materia del litigio era la renovación de los permisos antes mencionados y al no pronunciarse en el reconocimiento del derecho sobre la procedencia o improcedencia de los mismos dictó una sentencia incongruente con lo pedido.

Como premisa primigenia, se afirma que es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta vinculándola con sus anexos, determinando el verdadero sentido de su autor, incluso ante sus eventuales imprecisiones o ambigüedades, armonizando así los datos presentados para dotar a las partes de una tutela jurisdiccional efectiva.

Lo anterior no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúa en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los hechos y los puntos controvertidos por las partes.

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

«DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE. Es legal una sentencia cuando

su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia, sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda, ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación cuando existen palabras contrarias. **La interpretación de la demanda debe ser integral, a fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor** que por error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio³».

Énfasis propio.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, la tesis que se cita a continuación:

«ACCIÓN. EL JUZGADOR DEBE INTERPRETAR EL ESCRITO DE DEMANDA EN ARMONÍA CON LAS PRUEBAS Y ANEXOS EN QUE SE SUSTENTA. Este tribunal ha establecido mediante criterio jurisprudencial (I.3o.C. J/40) de rubro: "DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE.", que de existir en el escrito de demanda palabras contrarias, el juzgador debe realizar una interpretación integral de la demanda para armonizar los datos en ella contenidos y fijar un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio. Ahora, en una nueva reflexión, se debe establecer que para una debida integración de la acción no basta con que el juzgador realice una interpretación del contenido del escrito de demanda, sino que ésta se debe armonizar con las pruebas y anexos a la misma, al constituir la demanda y los documentos fundatorios de la acción un todo, de tal forma que si de los documentos anexos se desprende que alguno de los datos asentados en la demanda son incorrectos o inexactos, debido a un mero error

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

mecanográfico, se resuelva sobre la acción efectivamente planteada. Sin que se pueda considerar que con dicha actuación se deje en estado de indefensión a la parte demandada, en virtud de que a ésta se le emplaza con la copia no sólo del escrito inicial de demanda sino también de las pruebas y anexos a la misma»⁴.

Bajo lo anterior, tenemos que la demandada de nulidad deberá estudiarse en su conjunto y no de manera aislada, aunque no guarde apego estricto a un silogismo, ya que basta con que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el justiciable estima le causa perjuicio, para que deba analizarse, pues de no hacerse así, se violaría en su perjuicio los derechos establecidos en los ordinales 14, 16 y 17 de nuestra Constitución general y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵.

Ergo, se advierte que el Juez si bien es cierto decretó la nulidad del acto controvertido, no realizó un correcto análisis de las acciones secundarias solicitadas -al dejar a salvo los derechos- por quien representó a la parte actora en el proceso.

⁴ Época: Décima; Registro: 160468; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Libro IV, enero de 2012, tomo 5; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C.1009 C (9a); Página: 4282.

⁵ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su apartado 1, refiere en lo conducente que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la propia convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Dicho artículo es de aplicación obligatoria en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 133 de nuestra Carta Magna. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que: « (...) para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que **sea efectiva su aplicación por la autoridad competente**. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia». Énfasis añadido. Véase **Caso Usón Ramírez vs. Venezuela**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 veinte de noviembre de 2009 dos mil nueve. Páginas 35, 36 y 37. Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf

Es por ello, que a juicio de quien resuelve, resulta procedente **modificar** la sentencia reclamada, con fundamento en el artículo 314, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SÉPTIMO. Se asume jurisdicción. Puesto que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no contempla la figura del reenvío en caso de que se revoque una sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, **este órgano jurisdiccional reasumirá jurisdicción** y, se procederá al estudio de los conceptos de impugnación esgrimidos por la parte actora en su demanda de origen.

Esto es así, porque de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas de este Tribunal están vinculadas a administrar justicia de manera completa, de ahí que cuando resulte procedente revocar o modificar las sentencias que dicten los Jueces Administrativos Municipales, se debe estudiar los conceptos de impugnación incorrectamente analizados por aquéllos y no limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, decretar su insubsistencia y obligar al juez natural a resolver la controversia en su integridad.

Por identidad en los razonamientos empleados, se cita la jurisprudencia que dice:

«RECLAMACIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, AL RESOLVER EL RECURSO RELATIVO, MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, DEBE ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO

ANALIZADOS POR EL A QUO. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis del artículo 20 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional. Por otra parte, el medio de impugnación con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias de aquéllas es el recurso de reclamación previsto en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno de aquel tribunal, al cual, en términos de la fracción II del numeral 16 de la referida ley orgánica, corresponden su conocimiento y decisión, y como las normas que regulan este medio de impugnación no contemplan el reenvío, el Pleno asume plena jurisdicción, pues su actuación no podría limitarse a evidenciar las ilegalidades de la sentencia de primer grado, únicamente decretar su insubsistencia y obligar a un tribunal de inferior grado a resolver la controversia en su integridad, ya que al hacerlo, aunado a que no existe fundamento legal que soporte esa decisión, dejaría de atender temas que pudieron no haber sido juzgados. Consecuentemente, cuando el indicado tribunal Pleno, al resolver el mencionado recurso modifica o revoca la sentencia recurrida, al estar vinculado a administrar justicia de manera completa con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estudiar los conceptos de impugnación no analizados por el a quo⁶»

Así como ya fue precisado este Juzgador **se avocara al estudio del reconocimiento del derecho solicitado por el justiciable en el proceso** de origen, esto es, si resultan o no procedentes las acciones secundarias.

En esta tesitura, el representante legal de «*****», además de solicitar la nulidad del acto controvertido, en términos del artículo 255 fracción II del Código de la materia, como acciones secundarias reclamó:

⁶ Tesis XVI.1o.A.T. J/28 (9a.), Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, del Libro IX, Junio de 2012, Tomo 2, página 757.

1. Reconocimiento de la correcta expedición de los permisos eventuales, para transporte Suburbano números ***** y *****.

2. Reconocimiento de los Estudios Técnicos de los Permisos eventuales del día 27 veintisiete de septiembre de 2018 dos mil dieciocho (...) que fueron aprobados por funcionarios de la anterior administración.

3. Declaración judicial de que no ha cambiado la necesidad de transporte suburbano a las comunidades de la Estancia, Castillo, Adjuntas y otros asentamientos humanos en las carreteras que las conectan con la cabecera municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato.

Ahora bien, como la nulidad decretada por el A quo no es materia de controversia, para poder realizar el análisis de la acciones secundarias, en necesario el estudio y la valoración del materia probatorio que obra en el proceso de origen.

a. El representante legal de «*****», el 29 veintinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, solicitó al Director de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección Civil de Apaseo el Grande, Guanajuato⁷, la renovación de los permisos eventuales ***** y *****, para prestar el servicio público de transporte urbano y suburbano.

b. El Director de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección Civil de Apaseo el Grande, Guanajuato, mediante resolución *****⁸, se negó a renovar los permisos solicitados, en relación al permiso *****, porque se lo otorgó en tanto concluía el trámite de la cesión de

⁷ Foja 16 del expediente JAM01/2019.

⁸ Fojas de la 13 a la 15 del proceso de origen.

derechos *****, en relación a los otros permisos en esencia precisó que no existían en sus registros expedientes en los que conste que se le hubieran entregado los referidos permisos, ni la existencia de los estudios técnicos que avalaran su expedición.

c. Como pruebas en contrario la parte actora presentó en su momento los **documentos consistentes en los permisos eventuales que le fueron otorgados el 1 uno de octubre de 2018 dos mil dieciocho, con la firma tanto por el Presidente Municipal, como por Secretario del Ayuntamiento, de los cuales se advierte que tenían una vigencias de 6 seis meses, y cuyo vencimiento fue el 1 uno de abril de 2019 dos mil diecinueve**⁹.

d. Obran también el **estudio técnico**¹⁰ que en su momento realizó el Especialista en estudios de Tránsito y Transporte adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección de Apaseo el Grande, Guanajuato -Ingeniero *****-.

En materia de permisos eventuales y otorgamiento de concesiones los artículos 190, primer párrafo, y 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios¹¹, establecen la temporalidad tanto de los permisos eventuales, como de las concesiones; ahora bien, en relación a los primeros, señalan la peculiaridad de que se otorgan con **la finalidad de atender una necesidad emergente o extraordinaria** de transporte que rebase la capacidad de los concesionarios de una ruta determinada, y por ello, tienen una vigencia limitada **a seis meses**,

⁹ Fojas 17, 22, 27, 32, 37, 46, 51 del proceso de origen.

¹⁰ Fojas de la 60 a la 90 expediente principal.

¹¹ Última Reforma: Publicada en el Periódico Oficial, número 97 novena y siete , Segunda Parte, 15 quince de mayo de 2019 dos mil diecinueve.

prorrogable por una sola vez, lo cual se corrobora con la siguiente transcripción:

«**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, de la legislación se establece claramente que los permisos eventuales categóricamente tenían una temporalidad limitada a seis meses, prorrogables por una sola ocasión, y es claro en señalar que en ningún caso, se generarán derechos adquiridos para los permisionarios, de lo anterior se advierte la certeza jurídica y congruencia 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 de la materia, 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 488 a 496 del Reglamento de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios; la expedición y prórroga de permisos eventuales en esa materia, se encuentran previstos en los diversos preceptos del 513 a 517 del mismo Reglamento de la Ley de Movilidad;

Como puede verse la Ley es clara en señalar que la explotación continua de una ruta, por un lapso superior a los seis meses, se puede dejar de considerar que la prestación del servicio es emergente o extraordinario, y 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 de conformidad con el numeral 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Así las cosas, al decretarse la nulidad del acto controvertido y al quedar acreditado que en su momento, le fueron expedidos los permisos eventuales ***** y *****, a la persona moral «*****.», para prestar el servicio público de transporte suburbano cuya vigencia fenecía el 1º de abril de 2019 dos mil diecinueve, por ello al solicitar el justiciable su renovación el 29 veintinueve de mayo de 2019 dos mil diecinueve, la parte actora en el proceso de origen acreditó que ha explotado de manera continua de una ruta contenidas en los permisos eventuales, por un lapso superior a los seis meses, y por ello se encontraba en tiempo para solicitar dicha prorrogarse de renovación por una sola vez hasta por un periodo igual.

Cabe destacar, que la autoridad demandada en el proceso de origen no acreditó que la necesidad del servicio eventual en el momento en que la parte actora solicitó la renovación de los permisos ya no subsistía, es por ello que **resulta dable reconocer el derecho** de la persona moral «*****.», para que le sean expedidos por una última vez los permisos eventuales ***** y *****.

Ahora bien, en relación a la pretensión de que **se reconozcan los estudios técnico de los permisos eventuales que en su momento realizó** el Especialista en estudios de Tránsito y Transporte adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, Vialidad, Transporte y Protección de Apaseo el Grande, Guanajuato, no es necesario dicho reconocimiento, pues se trata de documentos públicos, que por sus características tienen valor probatorio pleno en términos de lo

dispuesto por los artículos 117, 119, 123 y 124 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De igual manera es ilustrativa para robustecer lo anterior la siguiente tesis¹² cuyo rubro y texto expresan

«ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES A LOS PARTICULARES. SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOS EXHIBE EL ACTOR, EL TRIBUNAL DE LA MATERIA NO PUEDE DESCONOCER SU EFICACIA Y VALOR PROBATORIO PLENO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). De la interpretación de los artículos 1.10 del Código Administrativo y 229, fracción VIII, del Código de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México, en relación con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACTOS ADMINISTRATIVOS, ORDEN Y REVOCACIÓN DE. GARANTÍAS DE AUDIENCIA, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (consultable con el número 3 en la página 6 del Tomo III, Parte SCJN, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995), se colige que todo acto administrativo se presume legal mientras no se declare su invalidez y, tratándose de los que benefician a los particulares, serán exigibles desde la fecha de su emisión, a menos que se declare su nulidad en el juicio de lesividad promovido por las propias autoridades fiscales estatales, municipales u organismos auxiliares, según el caso. Esto implica que las autoridades no pueden, a su arbitrio, revocarlos sin ejercer previamente las acciones necesarias en la vía de lesividad especialmente prevista para anularlos siempre que sean contrarios a los intereses públicos, en obvio que algo así implicaría una privación de derechos sin previo juicio. Por tanto, si en el juicio contencioso administrativo, el actor exhibe este tipo de actos, el tribunal de la materia no puede desconocer su eficacia y valor probatorio pleno, por tratarse de documentos públicos, conforme al artículo 57 del referido Código de Procedimientos Administrativos.»

Énfasis añadido.

¹² Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, *publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, tesis II.3o.A.38 A (10a.), p.1697, registro 2003461.

Finalmente, en relación a que se emita una declaración de que no ha cambiado la necesidad de Transporte Suburbano a las comunidades: la Estancia, Castillos Adjuntas y otros asentamientos humanos de las carreteras que conectan con la cabecera municipal de Apaseo, el Grande, Guanajuato; **no es procedente dicha solicitud**, como ya fue referido los artículo 190, primer párrafo y 207 de la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios son claros en señalar que la explotación continua de una ruta, por un lapso superior a los seis meses, se puede dejar de considerar que la prestación del servicio es emergente o extraordinario, y 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, bajo la anterior premisa y hasta que concluya la prórroga -los 6 meses de los permisos eventuales del justiciable-, se generará la obligación por parte de las autoridades demandadas de iniciar el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, en donde se encuentra la etapa de «Declaratoria de Necesidad Pública del Transporte», que de emitirse con base en los estudios técnicos necesarios a cargo de la Dirección de Transporte Municipal, se emitirá la «Convocatoria pública» en donde los interesados en participar en el concurso respectivo, puedan aspirar al otorgamiento de una concesión a su favor.

En el orden de ideas precisado, lo procedente es **modificar** la sentencia de 29 veintinueve de enero de 2020 dos mil veinte, exclusivamente para **reconocer el derecho** de la persona moral «*****.», para que le sean expedidos por una última vez los permisos eventuales ***** y *****.

Finalmente, la autoridad demandada deberá informar, sobre el cumplimiento a lo ordenado, en un término de 15 quince días hábiles contados a partir de aquel en que cause ejecutoria esta sentencia, según lo dispuesto en los artículos 319, 321 y 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

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, es de resolverse y se:

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se **modifica** la sentencia emitida por el Juez Administrativo Municipal de Apaseo el Grande, Guanajuato, y **se reconoce el derecho solicitado**, en la forma y términos precisados en el Considerando Séptimo de la presente resolución.

Notifíquese a las partes, 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 el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente

asistido de la Licenciada Mariana Martínez Piña, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.

L'GMB

Versión Pública TJA