



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(LESIVIDAD) NÚMERO: 1655/2018

ACTORES: SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, GOBIERNO DEL ESTADO y TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, todos DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

PARTICULAR DEMANDADO: ***

MAGISTRADO PONENTE: ALFONSO ROMÁN QUIROZ
SECRETARIO: JUAN CARLOS GONZÁLEZ GALVÁN

Aguascalientes, Aguascalientes, trece de septiembre de dos mil diecinueve

VISTOS para resolver en definitiva los autos del juicio de nulidad número 1655/2018; y,

RESULTANDO:

I.- Mediante escrito presentado en Oficialía de Partes del Poder Judicial del Estado, el *veintinueve de octubre de dos mil dieciocho* remitido a esta Sala Administrativa al día hábil siguiente, el SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, en su carácter de titular de dicha secretaría y como representante legal de GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, así como del TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, demandó del particular al rubro indicado, la nulidad de los actos administrativos, que precisó en los siguientes términos:

“II.- LA RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE IMPUGNA:

*a) El Título de concesión de taxi número *** emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, de fecha 03 de noviembre del año 2016, a nombre del ***;*

b) El Acuerdo Delegatorio de facultades del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, en Materia de Transporte Público que con fecha 23 de agosto del año 2016, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado en Edición Extraordinaria.”

II.- El *trece de noviembre de dos mil dieciocho*, se admitió a trámite

la demanda, pronunciándose ésta Sala, sobre las pruebas ofrecidas y se ordenó emplazar al particular demandado.

III.- Mediante proveído del *primero de marzo de dos mil diecinueve*, se recibió el escrito de contestación de demanda realizada por el particular demandado; pronunciándose esta Sala en relación a las pruebas ofrecidas en términos del propio acuerdo y se corrió traslado a la parte actora para ampliación de demanda.

IV.- Por acuerdo del *veintiuno de marzo de dos mil diecinueve*, se tuvo a la parte actora formulando ampliación de demanda, admitiendo las pruebas ofrecidas y corriendo traslado a la contraparte para su contestación a la ampliación de demanda.

V.- Mediante proveído del *veintiocho de mayo de dos mil diecinueve*, se tuvo al particular demandado, dando contestación a la ampliación de demanda;

VI.- El *siete de agosto de dos mil diecinueve* se señaló fecha para audiencia de juicio.

VII.- En la audiencia de juicio que fue celebrada el *dieciséis de agosto de dos mil diecinueve*, y que fuera continuada el día *trece de septiembre de dos mil diecinueve* se desahogaron las pruebas admitidas a las partes, recibándose los alegatos de las mismas y se citó el asunto para sentencia definitiva, que hoy se dicta;

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, es competente para resolver el presente juicio, de conformidad con lo previsto en los 51, párrafo segundo, y 52, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; 33 A y 33 F, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes; 1º, primer párrafo, 2º, fracción III, y 59 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, en virtud de que se impugna un acto administrativo favorable a un particular, cuya nulidad se promueve mediante el presente



juicio (**lesividad**), por las autoridades del Estado de Aguascalientes al rubro señaladas.

SEGUNDO. Precisión y existencia del acto impugnado.

Con fundamento en el artículo 60, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes¹, y a fin de fijar con exactitud la cuestión a resolver, se precisa que el acto impugnado en el presente juicio lo es:

El título de concesión de taxi número ****** emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, de fecha *tres de noviembre de dos mil dieciséis*, a nombre de la c. *******; cuya existencia se comprueba con la copia certificada del mismo, que obra a foja 50 de los autos, al haber sido acompañado a la demanda.

Prueba DOCUMENTAL PÚBLICA que al haberse expedido por servidor público, merece pleno valor probatorio de conformidad al artículo 341 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes por disposición de sus numerales 3º y 47.

Se arriba a la conclusión de que el acto descrito es el que se impugna, porque si bien la parte demandante de manera expresa señala también como acto impugnado, el Acuerdo Delegatorio de facultades del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes en Materia de Transporte Público que con fecha 23 de agosto del año 2016 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en Edición Extraordinaria.

No menos cierto lo es, que dicho acuerdo se combate, en la medida en que se afirma por la actora, tiene sustento el Título de Concesión cuya nulidad se demanda. Por lo que en todo caso, su impugnación se hace depender del Título de Concesión mencionado y por ende, así será

¹ "ARTICULO 60.- Las sentencias que dicte la Sala no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- **La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos**, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;..."

analizado en el capítulo correspondiente de los conceptos de nulidad, sin necesidad de tenerlo como acto combatido con destacada autonomía.

En ese sentido, no es obstáculo para lo anterior, el que el particular demandado, haya argumentado como causal de improcedencia que el *acuerdo delegatorio de facultades del Gobernador Constitucional del Estado, en materia de transporte público del veintitrés de agosto de dos mil dieciséis*, de acuerdo a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado, no es competencia de esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado, y por ende, no puede conocer de la impugnación al mismo que realiza la actora, pues al efecto, por auto del *quince de enero de dos mil diecinueve –fojas 120 y 121 de autos-*, fue estudiado dicho argumento, mismo que fuera esgrimido por el demandado a través del recurso de reclamación presentado el día *nueve de enero del citado año –fojas 118 y 119 de autos-*, declarando *inoperante* el agravio que planteaba el mismo, precisando *–como se reitera en el considerando en estudio-*, que la *resolución impugnada en el presente juicio*, lo es el *título de concesión de taxi*, expedido por el Subsecretario General de Gobierno y el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial del Estado, emitida a nombre de la demandada; y, que el acuerdo delegatorio aludido, no puede tenerse como acto impugnado, sino que en todo caso su impugnación se da en la medida de que el actor combata el acto definitivo *–concesión de taxi-*.

TERCERO. Causales de improcedencia.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 27, último párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado, se procede al estudio de los argumentos vertidos como causales de improcedencia que se desprende de la contestación de demanda, los que de resultar procedentes, provocarían el sobreseimiento del presente juicio, impidiendo el análisis de los conceptos de nulidad expresados por la demandante.

En la **primer y segunda causal de improcedencia**, manifiesta el particular demandado, que el presente juicio debe sobreseerse porque el acuerdo delegatorio de facultades impugnado no puede ser



materia de pronunciamiento de nulidad por parte de esta Sala, ya que no encuadra entre los posibles materia de impugnación en la vía de nulidad contenciosa administrativa y porque ningún precepto otorga a esta Sala competencia para su conocimiento; agrega que el acto es de naturaleza normativa general y en cuanto tal, no está contemplado dentro de los supuestos legales para su impugnación ante esta Sala.

La causal de improcedencia es **INFUNDADA**, en los términos analizados el considerando anterior, en el cual se precisó que el acto impugnado en el presente juicio lo es el **Título de Concesión** de taxi número *** emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, de fecha *tres de noviembre de dos mil dieciséis*, a nombre de la c. ***; acto individual emitido a nombre del particular demandado y respecto del cual esta Sala es competente para su conocimiento, en términos de lo establecido por los artículos 33 A y 33 E, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes; 1º, primer párrafo, 2º, fracción III, y 59 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, en virtud de que se **impugna un acto administrativo favorable a un particular**, cuya nulidad se promueve mediante el presente juicio (**lesividad**), por las autoridades del Estado de Aguascalientes.

Reiterándose que si bien la parte demandante de manera expresa señala también como acto impugnado, el Acuerdo Delegatorio de facultades del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes en Materia de Transporte Público que con fecha 23 de agosto del año 2016 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en Edición Extraordinaria.

No menos cierto lo es, que dicho acuerdo se combate, en la medida en que se afirma por la actora, tiene sustento el Título de Concesión cuya nulidad se demanda. Por lo que en todo caso, su impugnación se hace depender del Título de Concesión mencionado y por ende, así será analizado en el capítulo correspondiente de los conceptos de nulidad, sin

necesidad de tenerlo como acto combatido con destacada autonomía, de ahí lo infundada de la causal de improcedencia de estudio.

Agrega en la **segunda causal de improcedencia**, que resulta improcedente el juicio ya que se trata de actos emitidos por el Gobernador del estado, es decir, del Poder Ejecutivo y que ello escapa a los supuestos de competencia y vía de nulidad, en términos de lo establecido por el artículo 26, fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes; ello porque esta Sala sólo puede conocer de actos emitidos por las autoridades dependientes del Gobernador del Estado, mas no están incluidos los actos del propio Gobernador del Estado y que en la especie el título impugnado por la parte actora es accesorio o consecuente al otorgamiento de la concesión otorgada en su favor por el Gobernador del Estado.

La causal de improcedencia es **INFUNDADA**, en primer término, porque como ya se advirtió en el SEGUNDO considerando de la presente sentencia, el acto impugnado en el presente juicio, es un acto emanado de autoridades dependientes del Poder Ejecutivo estatal tal y como ocurre al impugnarse la validez de un título de concesión de taxi emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial de fecha *tres de noviembre de dos mil dieciséis*; en tanto que el Acuerdo Delegatorio de facultades del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes en Materia de Transporte Público que con fecha 23 de agosto del año 2016 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en Edición Extraordinaria, solamente se combate, en la medida en que se afirma por la actora, **tiene sustento el Título de Concesión cuya nulidad se demanda**; por lo que en todo caso, su impugnación se hace depender del Título de Concesión mencionado, como ya fue analizado en el Considerando que antecede.

En segundo término porque es incorrecta la afirmación de la parte demandada, en el sentido de que esta Sala, sólo puede conocer de los asuntos que emitan las autoridades que dependan del Gobernador del Estado, **más no de los actos que emita el propio Gobernador del Estado**, ya que, se insiste, el acto impugnado (Título de Concesión), fue



expedido por autoridades dependientes del Ejecutivo Estatal y no por el Titular del Ejecutivo, pero, independientemente de ello, esta Sala puede conocer de los actos o resoluciones emanadas, entre otras, de autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, siendo que el Gobernador es una autoridad estatal, ya que en términos de lo establecido por el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, el ejercicio del Poder Ejecutivo, se deposita en el Gobernador del Estado², en tanto que el 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, otorga competencia a esta Sala administrativa, para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública local o municipal; pretender lo contrario, equivaldría a afirmar que los actos del Gobernador del Estado, no están sujetos a un control de legalidad.

En este sentido, si es el propio titular del ejecutivo a través de su representante legal, quien acude a juicio de Lesividad para que en respeto a la garantía de audiencia, sea examinada la legalidad de un acto emitido por autoridades dependientes de ella misma, —evitando su revocación por la propia autoridad—, tal y como ocurre con el título de

² Artículo 36.- El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denominará Gobernador del Estado.

³ Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

...

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, **dotados de plena autonomía para dictar sus fallos** y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales **tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal** y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

concesión de taxi materia del presente juicio, es que válidamente podemos concluir en adición a las razones legalmente expuestas con antelación, que incluso existe **sumisión tácita** de la parte actora al haber acudido ante esta Sala a demandar la nulidad del acto impugnado, sin que resulte procedente sobreseer el presente juicio como lo pretende la demandada.

Máxime que ningún agravio se causa al demandado el que, respetando su garantía de legalidad, audiencia y certeza jurídicas concedidas en el artículo 14 y 16 Constitucionales, se revise por el órgano dotado de facultades jurisdiccionales, autonomía e independencia; el acto emitido por una autoridad administrativa salvaguardando así el bien común y el orden público.

De ahí lo **infundada** de la causal de improcedencia de estudio.

Como **tercer causal de improcedencia**, expone el particular demandado que el juicio debe sobreseerse, en virtud de que no existe un daño al Estado, pues dice, no se acredita una lesión a los derechos del Estado.

Dicho argumento es **infundado**.

Ello es así, pues el Juicio de Lesividad atiende a una situación de **interés público**, como una forma en que la función de la autoridad (en caso de ser necesario), sea enmendada **en estricto apego al orden jurídico mexicano**, aún cuando no se acredite que se causó un daño al Estado, *pues dicho acto, por si mismo, le ocasiona una lesión jurídica, ya que al ser contraria a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas válidas.*

Es por ello, que al no ser infalible el ejercicio de la función pública dado que las autoridades son individuos dotados de razón y voluntad que pueden incurrir en error; ya por falta de diligencia, e incluso por mala fe; existen mecanismos que pueden ser instados por la propia autoridad, como es el **juicio de lesividad**, que en aras de cumplir con la ley, busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a



quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares.

Luego, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley, y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello; de ahí lo infundado de sus argumentos.

Como cuarta causal de improcedencia, el particular demandado aduce que debe sobreseer el presente juicio, en virtud de que la actora no presentó su demanda conforme al artículo 28 fracción III, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, pues lo hizo en la *vía tradicional*, cuando debió haber presentado en la *vía sistema de justicia en línea*.

Dicho argumento es INFUNDADO e INOPERANTE, como a continuación se expone:

Resulta INFUNDADO, porque en relación con la presentación de la demanda, el artículo 28, fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, dispone textualmente lo siguiente:

“ARTICULO 28.- La demanda se podrá presentar:
I. Directamente ante la Sala, *caso en que se sustanciará Juicio en la vía tradicional*,
...”

De lo transcrito se obtiene que en caso de que la demanda se presente directamente ante la Sala, el juicio se sustanciará en la vía

tradicional, sin que dicha disposición haga mención o distinción de quién es el actor.

En la especie, la demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes Común del Poder Judicial del Estado, en fecha *veintinueve de octubre de dos mil dieciocho* (ver foja 40 de los autos), por lo que al haber sido presentada por escrito y ante la Oficialía de Partes, **el trámite de la misma debe realizarse en la vía tradicional**, como lo dispone la disposición transcrita, de ahí lo infundado del argumento de estudio.

Asimismo, la causal de improcedencia invocada resulta **INOPERANTE**, pues no debe perderse de vista que la hipótesis en que la parte demandada basa su supuesta causal (debió presentar la demanda en línea), **no se encuentra contenida en el listado de causales de improcedencia** o sobreseimiento, previstos por los artículos 26 y 27 de la citada ley procesal, los cuales establecen:

“ARTÍCULO 26.- Es improcedente el juicio ante la Sala, contra los actos:

- I.- Que no afecten los intereses legítimos del demandante;*
- II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicha Sala;*
- III.- Que hayan sido materia de sentencia de fondo emitida por la Sala siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;*
- IV.- Respecto de los cuales hubiera consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que hay consentimiento tácito, cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas, o juicio ante la Sala, en los plazos que señala esta ley.*
- V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución, ante autoridad administrativa estatal, municipal, sus organismos descentralizados, o ante la propia Sala.*
- VI.- De cuyas constancias de autos apareciera, de manera clara, que no existe la resolución o el acto impugnado;*
- VII.- Respecto de los cuales hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y*
- VIII.- Que hayan sido materia de resolución en un procedimiento judicial.”*

“ARTÍCULO 27.-Procede el sobreseimiento del juicio.

- I.- Cuando el actor desista del mismo o deje de actuar ciento ochenta días, caso en el que se le tendrá por desistido conforme a la ley;*



II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguno de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;

III.- En el caso que el actor muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia dicho juicio, y

IV.- En los demás casos en que por disposición legal, exista impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto. El sobreseimiento se podrá decretar en cualquiera de los casos antes señalados de oficio o a petición de parte”.

Luego, no puede decretarse el sobreseimiento del juicio que nos ocupa, en atención a un argumento que no constituye una causal de improcedencia o sobreseimiento, sino que, en todo caso, resulta un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda, situación que debió ser combatida por el actor, a través del correspondiente recurso de reclamación, en términos de lo que establece el artículo 71, fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, el cual debió ser interpuesto dentro de los tres días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la admisión de la demanda, en términos del diverso numeral 72 de la ley en comento; sin embargo, al no haberse hecho así, dicho auto quedó firme, surtiendo plenos efectos legales, de ahí, lo inatendible de su argumento.

El particular demandado argumenta como **quinta causal de improcedencia**, que el “Gobierno del Estado” no puede ser actor, pues dice, no es un ente o unidad u órgano que sea sujeto de funciones y de facultades atribuidas, sino que es un mero concepto que engloba a los tres Poderes del Estado, el Legislativo, El ejecutivo y el Judicial.

La causal de improcedencia es **INFUNDADA**, en virtud de que del Acuerdo Delegatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado del *once de enero de dos mil dieciocho* que la parte actora adjunta a su demanda, se advierte que el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, otorgó la representación legal de su encargo, como **Gobernador del Estado y/o Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes**, al Secretario General de Gobierno, a efecto de que en su nombre y representación interviniera en todos los negocios judiciales en los que el Gobernador

Constitucional del Estado fuese parte; otorgando concretamente, poder amplio de modo enunciativo y no limitativo, para que promueva todas las acciones y recursos que favorezcan a los intereses del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

De lo anterior se desprende que la parte actora no comparece en representación de los tres poderes del Estado, sino únicamente en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, así como del Titular del Poder Ejecutivo del Estado y como Secretario General de Gobierno, de ahí que resulte incorrecta la afirmación del particular demandado en el sentido de que se acude en representación de los tres poderes del Estado.

Asimismo en incidente de falta de personalidad y falta de legitimación, contenido en el escrito de contestación de demanda, se advierte la invocación de la causal de improcedencia de falta de legitimación de la parte actora.

Así, manifiesta el particular demandado, que la parte actora carece de legitimación pues el Secretario General de Gobierno, no puede impugnar actos del Gobernador, pues se están impugnando actos administrativos emitidos por el Gobernador del Estado — concesión de vehículo de alquiler, taxi—, pues como funcionario subordinado de éste, no puede cuestionar en modo alguno los actos de su superior, ni siquiera en vía de lesividad, ello conforme al principio de jerarquía constitucional que legalmente regula la administración pública estatal, según lo previsto por los artículos 14, 36 y 46 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, así como los numerales 2, 10 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes.

La causal de improcedencia invocada es INFUNDADA, en virtud de que, como se ha reiterado, el acto impugnado en el presente juicio lo es el Título de Concesión de taxi número *** emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, de fecha *tres de noviembre de dos mil dieciséis*, a nombre de la c. *****; acto individual emitido a nombre del particular demandado.



De lo que se obtiene que, contrario a lo manifestado por el particular demandado, el acto impugnado **no fue emitido por el Gobernador del Estado**, sino por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, por lo cual no se rompe con el principio de jerarquía constitucional invocado por el particular demandado, adicionalmente a que de las disposiciones que invoca el particular demandado **no se desprende prohibición expresa** para que un inferior jerárquico pueda demandar la nulidad de los actos administrativos de un superior jerárquico, pues las disposiciones invocadas solamente se refieren a que el Poder Ejecutivo Estatal es representado por el Gobernador del Estado de Aguascalientes y a que éste podrá auxiliarse de las respectivas dependencias, sin que ello se traduzca en un impedimento para que un inferior jerárquico demande la nulidad de actos administrativos de su superior, máxime que quien comparece a Juicio **no es un inferior**, sino el Propio Gobernador del Estado, representado por el Secretario General de Gobierno y que, como ya se expuso, el juicio de nulidad atiende a cuestiones de **interés público**.

Finalmente, el particular demandado en escrito posterior (fojas 204 y 205 de autos), aduce **causal de improcedencia y sobreseimiento superveniente**, manifestando que existe **consentimiento de la parte actora**, porque en fecha *cuatro de marzo de dos mil diecinueve*, publicado el *once de marzo de dos mil diecinueve*, el Gobernador del Estado, emitió un nuevo acuerdo delegatorio de facultades (posterior al que anexa a su demanda), para entre otras cosas, otorgar concesiones de competencia estatal, delegando dicha facultad en el Secretario General de Gobierno, por lo que al realizar una delegación de facultades **idéntica** a la que cuestionó en la demanda, ello se traduce en que la autoridad **consiente** ahora la actuación que antes impugnó y por lo tanto se configura la causal de improcedencia que se hace valer.

La causal de improcedencia invocada es **INFUNDADA**, en primer término, porque el acuerdo delegatorio publicado el *once de marzo de*

dos mil diecinueve, mismo que esta Sala trae a la vista, por tratarse de un hecho notorio al ser una publicación oficial invocada por las partes⁴, se desprende que se trata de una publicación posterior a la emisión del título de concesión cuya nulidad se demanda, **que no guarda relación alguna** con el asunto que se resuelve a través de la presente sentencia, por lo no puede concluirse que exista consentimiento de la parte actora con dicho acuerdo.

En segundo término, porque es **incorrecto** lo afirmado por la parte demandada en el sentido de que el acuerdo publicado el *veintitrés de agosto de dos mil dieciséis*, es **idéntico** al que fuera publicado el *once de marzo de dos mil diecinueve*, pues mientras el primero de los mencionados fue emitido a favor del Subsecretario General de Gobierno y el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, para ejercer funciones de manera conjunta y mancomunada; el segundo de los mencionados fue emitido a favor del **Secretario General de Gobierno, en su carácter de Titular de dicha Secretaría.**

Además, el ejercicio de la acción de Lesividad materia del presente juicio, no guarda relación alguna con el Acuerdo delegatorio que el inconforme aduce como causa del consentimiento de la autoridad demandante, ni tampoco es cuestionado en su validez por ninguna de las partes.

De ahí que no se decrete el sobreseimiento del presente juicio, como lo solicita la parte demandada.

CUARTO. En virtud de que no se actualizan las causales de improcedencia invocadas por el particular demandado ni esta Sala, advierte de oficio que se actualice alguna, lo que procede es estudiar los conceptos de nulidad que hace valer la parte accionante; los que por economía procesal no se transcriben, al igual que las defensas opuestas por la contraparte; aunado a que ello no constituye requisito formal de las sentencias.⁵

⁴

<http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/web/viewer.html?file=../Archivos/3294.pdf#page=106>

⁵ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia número 2a.J. 58/2010, de la novena época, localizable con número de registro: 164618, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al rubro señala: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y**



QUINTO. Naturaleza jurídica del juicio de Lesividad.

Antes abordar el estudio de los conceptos de nulidad, conviene hacer algunas precisiones, en torno al Juicio Contencioso Administrativo cuando éste se promueve por las autoridades como acontece en el caso, a través de lo que doctrinariamente se denomina **Juicio de Lesividad**.

El mencionado Juicio de Lesividad, está contemplado en el artículo 33-F, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y 2, fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, estableciéndose que la Sala Administrativa conocerá, entre otros, de *“los juicios en contra de las resoluciones favorables a un particular, cuando las autoridades estatales y municipales, promuevan el juicio para que sean anuladas”*.

Por otra parte, el Juicio de Lesividad atiende a una situación **de interés público**, como una forma en que la función de la autoridad (en caso de ser necesario), sea enmendada **en estricto apego al orden jurídico mexicano**, aún cuando no se acredite que se causó un daño al Estado *pues dicho acto, por sí mismo, le ocasiona una lesión jurídica, ya que al ser contraria a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas válidas*.

Es por ello, que al no ser infalible el ejercicio de la función pública dado que las autoridades son individuos dotados de razón y voluntad que pueden incurrir en error; ya por falta de diligencia, e incluso por mala fe; existen mecanismos que pueden ser instados por la propia autoridad, como es el **juicio de lesividad**, que en aras de cumplir con la ley, busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención **del particular** a quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares.

Luego, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de

EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU

lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley, y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.

Al efecto, resulta aplicable la Tesis de Jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, Registro: 2018699, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Administrativa, Tesis: 1a. CLV/2018 (10a.), Página: 340; cuyo rubro y texto establece lo siguiente:

“JUICIO DE LESIVIDAD. CONSTITUYE UN MECANISMO CUYA FINALIDAD ES HACER CUMPLIR EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE FUNDAMENTA EN EL PRINCIPIO DE QUE EL ERROR NO PUEDE IMPERAR SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO.

Es verdad que todas las autoridades del Estado Mexicano, en cualquier orden de gobierno y en los ámbitos de sus respectivas competencias deben actuar de forma diligente, eficaz y eficiente, así como con estricto apego a la Constitución Federal, los tratados internacionales, a las leyes y demás ordenamientos jurídicos aplicables. Así se desprende de diversos preceptos constitucionales, como el artículo 16, que contempla el principio de legalidad, del que deriva el derecho a que los actos de autoridad se realicen con apego a lo establecido en el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de los destinatarios de tales actos. Ahora, aun cuando existe la obligación de todos los servidores públicos de desempeñar sus funciones con estricto apego a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos aplicables, es claro que el Legislador tuvo en cuenta que dicha labor no es una cuestión automática que se actualice sin excepciones; al contrario, ***al ser las autoridades individuos, dotados de razón y voluntad, tomó en cuenta el factor consistente en el error*** (propio del individuo o cualquier agrupación humana incluso organizada, como lo es el Estado Mexicano), ***la falta de diligencia e incluso la mala fe en el ejercicio de la función pública y, por lo tanto, previó instrumentos legales para que la función de la autoridad fuera enmendada de serlo necesario, con estricto apego al orden jurídico mexicano.*** Lo anterior, porque las propias disposiciones legales a las que se sujeta la autoridad administrativa para actuar, como cualquier norma general, son prescriptivas, es decir, son normas de comportamiento, por lo que su

TRANSCRIPCIÓN.”



actualización no es una cuestión necesariamente infalible (como sucede con una ley natural que describe una relación necesaria entre fenómenos), sino contingente, en tanto que existe la posibilidad de que los sujetos a quienes se dirige la norma no la observen, o la observen de modo deficiente. Por ello, *como las normas generales por su propia naturaleza tienen implícita la posibilidad de su incumplimiento o cumplimiento parcial o deficiente, existen tanto a nivel local como federal, mecanismos ideados con la finalidad de hacer cumplir el orden jurídico mexicano a cabalidad*, en caso de que las autoridades incurran en falta, tales como el juicio de amparo o el proceso contencioso administrativo, e incluso aquellos que pueden ser instados por la propia autoridad, como es el juicio de lesividad, que, en aras de cumplir con la ley, busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención *del particular* a quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares. Entonces, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley, y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), *es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público*, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.”

Resulta igualmente aplicable la Contradicción de tesis 4/2016 aprobada por el Pleno del Décimo Primer Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, Registro: 2014869, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: PC.XI. J/4 A (10a.), Página: 1286; cuyo rubro y texto establece lo siguiente:

ACCIÓN DE LESIVIDAD. EXISTE LESIÓN JURÍDICA AL ESTADO CUANDO EL ACTO ADMINISTRATIVO SE DICTÓ EN CONTRAVENCIÓN DE LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

Conforme a los artículos 3, fracción XIX, 13 y 14 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, el procedimiento de lesividad es aquel por el cual las autoridades administrativas pueden solicitar ante el Tribunal de Justicia Administrativa, la declaración de nulidad de alguna resolución que haya sido favorable al particular y que se haya emitido en contravención a la ley. Asimismo, de lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 15/2006-PL, se tiene que los *elementos para la procedencia de la acción de lesividad son: a) la calidad de parte actora, que recae en la autoridad administrativa que pretende anular, modificar o revocar la*

resolución o acto administrativo que dictó; *b*) el carácter de parte demandado, que es la particular que obtuvo la resolución favorable, determinación que debe otorgarle un derecho o concederle un beneficio; y *c*) que la nulidad del acto derive de que éste no reúne los elementos o requisitos de validez que señala la legislación aplicable. Así pues, la finalidad de la declaratoria de nulidad en el juicio de lesividad es *observar el principio de seguridad jurídica*, como valor fundamental del derecho, respecto de los actos del Estado, con el objetivo de evitar que los actos administrativos que se encuentran investidos de ilegalidad produzcan sus efectos en el mundo jurídico. Entonces, cuando una resolución administrativa favorable a un particular se dictó en contravención a las disposiciones legales aplicables, la autoridad administrativa puede acudir al procedimiento de lesividad para corregir los errores que estime que en aquélla se cometieron, aun cuando no se acredite que se causó un daño al Estado, pues dicho acto, por sí mismo, le ocasiona una lesión jurídica, ya que al ser contraria a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas válidas.

SEXTO. Estudio de los conceptos de nulidad en relación a la incompetencia de las autoridades que otorgaron el título de concesión.

De los conceptos de nulidad expresados por la actora, se abordan en primer término —por ser de estudio preferente—, los relativos a la incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado y posteriormente, se estudiarán los conceptos de nulidad en torno a la ilegalidad del acto por incumplimiento de los requisitos legales para su emisión.

Al respecto, resulta aplicable la Tesis de Jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, misma que puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, Registro: 2005663, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Materia(s): Administrativa, Tesis: XII.2o.2 A (10a.), Página: 2300, cuyo rubro y texto, establece lo siguiente:

“CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL ESTUDIO DE LOS RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA ES PREFERENTE SOBRE LOS QUE PLANTEAN VICIOS FORMALES Y DE PROCEDIMIENTO, Y PREVIO AL DE LOS QUE CONTROVIERTEN EL FONDO DEL ASUNTO.

El artículo 51, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, como causa de ilegalidad, *la incompetencia del funcionario* que haya dictado la resolución impugnada, ordenado o tramitado el procedimiento del que ésta deriva, la cual *se refiere a un*



presupuesto esencial de validez de todo acto de autoridad, cuyo estudio es preferente, por referirse a una cuestión de orden público. Esta relevancia ha sido destacada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que *la actualización* de la hipótesis señalada *produce la nulidad lisa y llana* del acto controvertido. Por tal motivo, los vicios formales o de procedimiento establecidos en las fracciones II y III del artículo mencionado, cuya actualización produce una nulidad para efectos, no generarán un mayor beneficio al actor que el obtenido por aquella nulidad lisa y llana. Por otra parte, del penúltimo párrafo del propio precepto, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010 en que se adicionó, se advierte que, *cuando concurren conceptos de anulación relativos a la incompetencia de la autoridad, con otros relativos al fondo del asunto, se privilegiará, en primer orden, el estudio de aquéllos*, pues, de resultar fundados, *su análisis se justifica en atención a que el fin perseguido es determinar si alguno de ellos genera un mayor beneficio al actor* que el alcanzado por la incompetencia de la autoridad. En estas condiciones, se concluye que siempre que concurren en el juicio contencioso administrativo conceptos de impugnación relacionados con la competencia de la autoridad demandada, por su propia naturaleza, su estudio es preferente sobre los que plantean vicios formales y de procedimiento, y previo al de los que controvierten el fondo del asunto, porque el mayor beneficio que ello puede producir, guarda relación con la nulidad lisa y llana que se hubiera alcanzado, en su caso, por la incompetencia de la autoridad."

Así en el PRIMER y SEGUNDO conceptos de nulidad, la parte actora manifiesta que es ilegal el acto impugnado por incompetencia de las autoridades que lo emitieron, lo que viola el artículo 4, fracción I de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes pues la expedición de la concesión de taxi es competencia de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, según el procedimiento previsto en el artículo 1010 en relación al 1029, ambos del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes en relación al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, que otorga a los Titulares de las Dependencias el ejercicio de sus facultades como ocurre con el Secretario General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, a quien corresponde la expedición de concesiones de taxi.

Que en el presente caso la concesión impugnada fue emitida por el Subsecretario de Gobierno y el Secretario de Gestión

Urbanística y Ordenamiento Territorial quienes son incompetentes.

Aduce la demandante en el **SEGUNDO** y **QUINTO** conceptos de nulidad, que la **incompetencia** de las autoridades emisoras del título de concesión impugnado queda demostrada; porque su expedición se sustentó en el *Acuerdo Delegatorio de Facultades de la c. Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes en Materia de Transporte Público* publicado en el periódico Oficial del estado de Aguascalientes el 23 de agosto de 2016; por virtud del cual, el Gobernador del Estado delegó al Subsecretario de Gobierno y al Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, las facultades del artículo 20, fracciones XIX y XX, y 1022 del entonces vigente Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.

Siendo que dicha delegación de facultades es contraria a la distribución de competencias que en esta materia se determina por el artículo 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes; pues en dicho numeral se establece que, atendiendo siempre a las necesidades públicas, el **Gobernador delega la facultad de otorgar y revocar concesiones a favor de la Secretaría General de Gobierno**, en tanto que será el Consejo Consultivo a quien corresponde recibir y dar trámite a las solicitudes que presenten los interesados. Luego, por disposición de la ley se establece que el Secretario de Gobierno es la única autoridad facultada para otorgar y revocar concesiones; lo que se confirma con el *procedimiento administrativo legalmente previsto que concede al Secretario General de Gobierno la facultad para expedir concesiones en esta materia*. De tal manera —concluye la demandante—, que el Gobernador no puede delegar una facultad que por **ministerio de ley** corresponde al Secretario General de Gobierno y que además es indelegable.

Agrega que al ser el órgano competente la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, siendo dicha facultad indelegable en términos de los artículos 1010 y 1029 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes entonces vigente, así como del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y de los artículos 11 y 12 fracción



XLIII del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, entonces vigentes; resulta aún más ilegal realizar la **delegación de una facultad en forma mancomunada**, además de que no se justifica cómo es que una facultad que corresponde al Secretario General de Gobierno, se vuelve mancomunada con el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial y con el Subsecretario General de Gobierno.

Los conceptos de nulidad de estudio son **FUNDADOS**, en razón de que el título de concesión *******, que se impugna, fue emitido en forma mancomunada por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y de Ordenamiento Territorial, autoridades **incompetentes para su emisión**, ya que la única competente para otorgar el título impugnado en la fecha de su emisión, lo es el **Secretario General de Gobierno del Estado** (antes Secretaría de Gobierno del Estado).

Es así porque de conformidad a los artículos 1010, 1022 y 1029 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes, así como el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes; 11 y 12, fracción XLIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, vigentes en el momento de emitir la concesión, el **Secretario General de Gobierno** es el único competente para emitir una concesión de transporte público, en su modalidad de "Taxi".

Al respecto, las referidas disposiciones establecen textualmente lo siguiente:

El Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes vigente en el momento de la emisión del título de concesión que se impugna dispone lo siguiente:

*"ARTÍCULO 1010.- Salvo que exista una ley especial que regule la materia de la concesión, y que en ella se establezca un procedimiento distinto, el **procedimiento para otorgar concesiones**, se sujetará a lo siguiente:*

I.- El interesado deberá presentar solicitud acompañada de los siguientes documentos:

a) En caso de ser persona moral, los documentos que acrediten su legal existencia; que su objeto social le permite ser titular de la concesión; así como la personalidad del solicitante;

b) Los documentos que acrediten contar con los elementos técnicos y financieros que le permitan asumir las obligaciones que se establezcan en el título de concesión para la prestación del servicio;

c) Manifestar su conformidad con la garantía que al efecto se le fije, para la debida prestación de los servicios, objeto de la concesión, en caso de que se le otorgue;

d) Los estudios de factibilidad con los que a juicio del solicitante, se justifica el otorgamiento de la concesión; y

e) Los demás que fije la autoridad competente, acorde al tipo de bienes o servicios a concesionar;

II.- Recibida la solicitud por la autoridad competente se ordenará la realización de los estudios de factibilidad técnica y financiera, para determinar la viabilidad del otorgamiento de la concesión solicitada, cuyo costo deberá ser cubierto por el solicitante;

III.- Concluidos los estudios a que se refiere la fracción anterior, el Consejo Consultivo emitirá el dictamen correspondiente en el que se determine la viabilidad de la concesión, con dicho dictamen será el Ejecutivo Estatal o Municipal quien a su libre arbitrio otorgará la concesión.

En caso de que se determine la inviabilidad de la concesión, se notificará al interesado en un plazo que no deberá exceder de diez días hábiles. Para lo cual el interesado no podrá hacer valer medio de impugnación alguno por tratarse de una facultad discrecional del titular del Ejecutivo Estatal o municipal;

IV.- El Ejecutivo Estatal o Municipal según corresponda emitirá acuerdo por el que apruebe o rechace el dictamen a que hace referencia la fracción anterior;

V.- De ser procedente el otorgamiento de la concesión, establecerá de forma clara y precisa las obligaciones y derechos a cargo del concesionario, así como su vigencia según se trate de un inmueble o de la prestación de un servicio, *remitiendo el acuerdo al Secretario de Gobierno del Estado de Aguascalientes* o al Secretario de Gobierno del ayuntamiento de que se trate, *para la expedición del título de concesión*; y

VI.- El Acuerdo a que se refiere la Fracción IV, deberá ser notificado de forma personal al interesado para los efectos legales correspondientes....”

“**ARTÍCULO 1022.**- El Gobernador del Estado, atendiendo siempre a las necesidades públicas, *faculta a la Secretaría de Gobierno para otorgar y revocar las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga.* Al Consejo Consultivo corresponde recibir y dar trámite a las solicitudes que presenten los interesados.”

“**ARTÍCULO 1029.**- El otorgamiento de la concesión estará sujeto a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo las autoridades correspondientes.



El Consejo Consultivo, una vez realizados los estudios de la solicitud, y reunidos los requisitos a que se refiere el presente capítulo, emitirá un dictamen acerca de su procedencia y **lo presentará a la Secretaría de Gobierno, quien podrá otorgar la concesión.** En caso de ser otorgada, el concesionario deberá pagar los derechos que por tal concepto determine la Ley de Ingresos del Estado.

Cuando de acuerdo con el dictamen no es procedente otorgar la concesión, se reservará la solicitud para que, con preferencia en el orden en que hubiere quedado pendiente, y tomando en consideración entre otros factores la mejor calidad del vehículo, **será sometida a consideración del Secretario de Gobierno, por parte del Consejo Consultivo el otorgamiento de la concesión.**

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, vigente en el momento de emitir la concesión dispone textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 21.- Corresponde originalmente a los Titulares de las Dependencias, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, quienes para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los servidores públicos subalternos cualquiera de sus atribuciones, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, debán ser ejercidas exclusivamente por dichos Titulares. Para su validez, los actos de delegación deberán constar por escrito.”

Asimismo, las disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, establecen textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 11.- El ejercicio de las facultades que las Leyes le confieren al Secretario y que no están reservadas para su ejercicio exclusivo o directo por disposición legal o reglamentaria, **podrá delegarlas cuando los propios ordenamientos lo determinen**, así como por acuerdo del propio Secretario que se publicará en el Periódico Oficial del Estado o en virtud de la distribución de competencias que dispone este Reglamento. La delegación surtirá efectos sin perjuicio del ejercicio directo por el titular de la facultad respectiva, cuando éste lo considere conveniente.

Para la atención, trámite y resolución de asuntos particulares que son competencia del Secretario, éste podrá comisionar al personal de su adscripción que habrá de llevarlos a cabo.

ARTÍCULO 12.- Corresponde al Secretario:

...

XLIII. Previo acuerdo delegatorio del Gobernador del Estado,

expedir, cancelar y revocar las concesiones de competencia estatal, así como expedir los permisos, licencias y autorizaciones que no estén asignadas legalmente a otras dependencias o entidades. En materia de transporte público otorgar y revocar las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga, así como ejercer las demás facultades que se le señalen en el capítulo IV del Título Décimo Quinto del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes;

...”

De lo transcrito se obtiene lo siguiente:

1) Por disposiciones expresas del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes, vigentes en el momento del otorgamiento de la concesión que se impugna, corresponde **solamente a la Secretaría General de Gobierno del Estado**, el otorgar y revocar las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros, dentro de las cuales se encuentran las concesiones de “taxi”, como la que se impugna en el presente juicio;

2) Conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión que se impugna, **corresponde originalmente a los Titulares de las Dependencias**, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia.

Es decir, en la especie, el otorgamiento y revocación de las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros, (dentro de las cuales se encuentran las concesiones de “taxi”), corresponde originariamente al **Secretario General de Gobierno** y si bien, conforme al referido dispositivo, dicho titular puede delegar en los servidores públicos subalternos cualquiera de sus atribuciones; no menos cierto es que la misma disposición establece como **excepción de delegación de facultades**, aquellas cuyo ejercicio esté reservado **exclusivamente al titular**; situación que acontece en el caso de estudio, en virtud de que los artículos 1010 y 1029 anteriormente transcritos, refieren específicamente que será el **Secretario General de Gobierno** quien expedirá el título de concesión conforme al procedimiento administrativo que al efecto establecen los mismos numerales.



Aun suponiendo que dichas facultades fueran delegables, no existe en el presente expediente, evidencia de que el Secretario General de Gobierno hubiere delegado sus facultades aquí descritas, en algún subordinado.

Siendo que en el caso de estudio; *si bien es cierto* que existe un Acuerdo delegatorio de facultades — publicado en el periódico Oficial del estado de Aguascalientes el 23 de agosto de 2016 y **visible a fojas 47 y 48 de los autos**—, emitido por el Gobernador del Estado a favor del Subsecretario de Gobierno y Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial para el ejercicio **mancomunado** de las facultades establecidas en los artículos 20, fracciones XI y XX y 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes; *no menos cierto lo es*, que dicho acuerdo carece de validez para la firma de la concesión cuya nulidad se impugna, por las siguientes razones:

a) El acuerdo delegatorio es **contrario a la disposición contenida en el artículo 1022** del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión impugnada.

Ello, porque atendiendo a los lineamientos expuestos que dicho numeral impone al Gobernador del Estado para facultar únicamente a la Secretaría de Gobierno —sin darle posibilidad de facultar a alguna otra autoridad—; debe interpretarse que es a la **Secretaría General de Gobierno** (por conducto de su titular), a quien corresponde la atribución de otorgar y revocar las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros, por lo que resulta ilegal el delegar facultades a otros funcionarios, como lo son el Subsecretario de Gobierno y Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial para el ejercicio **mancomunado** de tal atribución; ello, porque tal delegación es contraria a la distribución legal de competencia contenida en la referida disposición. Es decir, el acuerdo delegatorio, va más allá y contradice lo dispuesto expresamente en el referido artículo 1022 del Código de

Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes; de ahí que el mismo sea ilegal y por tanto insuficiente para sustentar la competencia de los emisores del título de concesión que se impugna.

b) Derivado de lo anterior, no existe contradicción o antinomia entre lo que dispone el artículo 20, fracciones XIX y XX—*norma general*— y el diverso numeral 1022 —*norma especial que en el caso debe prevalecer*—, ambos del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión que se impugna⁶, pues ambas disposiciones se refieren al mismo procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesiones de transporte público y se complementan entre sí, sin que exista oposición entre una y otra.

Así, el artículo 20, fracciones XIX y XX del ordenamiento citado, establece la facultad genérica y originaria del Gobernador del Estado para otorgar, suspender, rescatar y revocar concesiones y permisos en materia del Servicio de Transporte Público de Pasajeros, con el apoyo de la Secretaría de Gobierno y de la SEGUOT. (Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial).

No obstante, la posibilidad que tiene el Gobernador para delegar las mencionadas facultades se limita mediante un sistema residual configurado en el artículo 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda a “suspender y rescatar” concesiones; imponiéndosele al Titular del Ejecutivo por disposición de la ley, el imperativo de facultar a la Secretaría de Gobierno para “otorgar y revocar” las concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga; lo cual es congruente con el *procedimiento*

⁶ ARTÍCULO 20.- Serán facultades del Gobernador del Estado:

XI.- Por conducto de la SEGUOT, proponer al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y a las comisiones de planeación para el desarrollo municipal, las acciones, obras e inversiones que impulsen y consoliden el desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la vivienda en la Entidad;

XX.- Otorgar, suspender, rescatar o revocar las concesiones o permisos en materia del servicio de transporte público de pasajeros y de carga, con el apoyo de la Secretaría de Gobierno y de la SEGUOT;



administrativo para la expedición de concesiones, que expresamente establece en los artículos 1010 y 1029 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes, que será el Secretario de Gobierno quien realizará la expedición del título de concesión y así lo reitera el Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno como facultad indelegable en su artículo 12, fracción XLIII.

Se afirma esto último, porque el artículo 12 del referido reglamento interior, dispone que corresponde al Secretario (de Gobierno) —y sólo a él— otorgar y revocar las concesiones en materia de transporte público para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga, previo acuerdo delegatorio del Gobernador del Estado. Siendo, que dicho acuerdo delegatorio se materializó a través de disposición legal expresa, contenida en el artículo 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión cuya nulidad se demanda.

Luego, al determinarse que el Gobernador del Estado, ejercería tales atribuciones (otorgar y revocar concesiones), por conducto de la Secretaría de Gobierno, a quien expresamente por disposición legal, se facultó para ello, es dicha dependencia, representada por su titular, la facultada para otorgar y revocar de manera exclusiva, las concesiones relativas a la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros, con lo cual, se reitera, el Gobernador del Estado estaba imposibilitado legalmente para delegar en forma mancomunada tales facultades al Subsecretario General de Gobierno y al Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial; y al emitir acuerdo delegatorio en ese sentido, violó lo dispuesto en el referido artículo 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.

No es obstáculo para lo anterior, la posibilidad concedida al Secretario de Gobierno en el artículo 11 del Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Aguascalientes; para delegar

sus facultades.

Sin embargo, ello está condicionado a que las facultades así delegadas, no le estén reservadas para su ejercicio exclusivo o directo como en el caso acontece, dado que la expedición de la concesión de taxi, es una facultad exclusiva del Secretario de Gobierno conforme a los artículos que han quedado pretranscritos anteriormente; además de que es indelegable pues no existe artículo alguno que expresamente lo faculte para delegarla. Máxime que tampoco se acreditó dentro del sumario la existencia de acuerdo delegatorio alguno por parte de la mencionada autoridad.

Por todo lo anteriormente analizado, se concluye que el título de concesión cuya nulidad se impugna, fue emitido por autoridades que no tenían la competencia para hacerlo en contravención de lo dispuesto por el artículo 4, fracción I de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes, cuyo texto establece:

“ARTICULO 4º.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I.- Ser expedido por órgano competente, a través del servidor público con facultades para ello, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de ley o decreto para emitirlo;”

De modo que al ser incompetentes las autoridades emisoras del título de concesión impugnado, se actualiza la causal de nulidad prevista por el artículo 61, fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.⁷

Tampoco es obstáculo para lo anterior, lo afirmado por el particular demandado, quien en la contestación de demanda, realiza diversas argumentaciones en relación a la ineficacia de los conceptos de nulidad expresados por la parte actora, señalados bajo los ordinales PRIMERO, SEGUNDO y QUINTO y que reitera en el escrito de contestación a la ampliación de demanda; argumentos dirigidos a sostener

⁷ ARTICULO 61.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

I.- La incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución o el acto impugnado;
...



la competencia de la autoridad emisora del acto impugnado, mismos que para su estudio son desagregados y reagrupados de acuerdo a su afinidad temática, variando el orden en que originalmente fueron propuestos, manifestando esencialmente:

1) Manifiesta que los conceptos de nulidad son inoperantes, porque se ataca el acto de la concesión y no el título, que es el objeto de la demanda; agrega que la concesión la emitió el Gobernador del Estado, en tanto que el Título de Concesión lo emitió el Subsecretario General de Gobierno y el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, en cumplimiento al acuerdo delegatorio, siendo que se trata de dos cosas distintas.

Tal argumento es **INFUNDADO**, pues lo cierto es que el acto administrativo cuya nulidad se demanda, consistente en el **Título de Concesión**, involucra a la “concesión del taxi”, pues es en dicho título donde se materializa la concesión otorgada al particular demandado.

Luego, es incorrecto que se trate de actos distintos por más que se diga que el otorgamiento de la concesión corresponde de origen al Gobernador o Titular del Ejecutivo Estatal o Municipal, pues lo cierto es que tal acto se integra de un solo acto que en el caso fue emitido por el Subsecretario General de Gobierno y el Secretario de Gestión Urbanística y de Ordenamiento Territorial; por lo que entra dentro de la clasificación de los actos administrativos simples que no requieren para su validez o eficacia de dos o más actos de autoridad y así lo establece el procedimiento administrativo legalmente previsto para su otorgamiento como ya se ha visto con anterioridad; máxime que en el presente expediente, el particular demandado no acreditó la existencia de documento diverso que contuviera el otorgamiento de una concesión (**Título diverso**), firmado por parte del Gobernador del Estado, lo anterior, encuentra su fundamento en el artículo 1035 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente en el momento del Otorgamiento del Título de Concesión, que textualmente establece:

“ARTÍCULO 1035.- El documento por el que se otorga la concesión será el único válido para acreditar la existencia de la misma. La simple entrega o transmisión de las placas de circulación de los vehículos destinados a la prestación de los servicios, no surtirá efecto para ese fin.”(los resaltes son de esta Sala)

De lo transcrito se obtiene que el documento por el que se otorga la concesión (Título), es el único válido para acreditar la existencia de la misma, por lo que cuando se habla de la Concesión, la misma está representada por su título, resultando por otra parte irrelevante, el que la parte actora se refiera indistintamente al acto impugnado como “Título de Concesión” o como “Concesión”, pues se insiste, se trata del mismo acto, siendo que dichas referencias, resulta obvio que se trata de una variación en la redacción, que no significa una variación en relación al objeto de la impugnación.

2) Que la concesión y el título están expedidos por autoridad competente, es decir por el Gobernador del Estado, máxima autoridad de la Administración Pública Estatal y que en términos del artículo 20, fracciones XX y XXI del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, en tanto que el título ha sido firmado por el Subsecretario General de Gobierno quien se encontraba en posibilidad de hacerlo en sustitución del secretario y por tanto por suplencia, por ser el Encargado de Despacho por instrucción expresa del Gobernador, según se acredita y además en virtud del acuerdo delegatorio expreso de facultades expedido por el Gobernador el 23 de agosto de 2016, por lo que la concesión y título fue emitido por autoridad competente, con lo que se dio cumplimiento a los numerales 1010, fracción V, 1029 y 1035 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda aplicables, pues aún y cuando hacen mención expresa al Secretario de Gobierno, ello no implica que sea necesaria, única y exclusivamente el titular de dicho cargo quien pueda otorgar las concesiones y firmar el título respectivo, dado el régimen de suplencias existente, en términos de los artículos 46, fracciones I y XXII, y 50, ambos de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y noumerales 2, 3, 4, 10, fracción IV, II, fracciones II, IV y V, 16, 22, 24, fracción XII, 27, fracción VII y 29 fracción XXVI, de la Ley



Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes;

3) Que en el título en primer lugar aparece la firma del funcionario de la Secretaría General de Gobierno respectivo, lo que es suficiente y que si aparece la firma del Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, esto es debido a la instrucción del Gobernador como validez de la concesión, en debida observancia a las instrucciones del Gobernador del Estado como autoridad máxima, dadas en el Acuerdo Delegatorio de Facultades impugnado, sin que la firma del Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial implique intervención de autoridad incompetente; ya que si se considera que sólo era competencia de la Secretaría General de Gobierno, el requisito fue colmado;

4) Que el Gobernador del estado es la máxima autoridad y le corresponde **originariamente** el despacho de todos los asuntos de la administración, siendo inaceptable la pretensión de la actora de que el Gobernador ha sido despojado de su facultada administrativa respectiva, pues éste es el Titular del Poder Ejecutivo, sin perder las facultades en modo alguno, y por ende, puede a su vez delegarlas y distribuirlas;

Los argumentos de estudio 2), 3) y 4) son **INFUNDADOS**,

Ello, porque como ya se advirtió, en términos del artículo 1035 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente en el momento del Otorgamiento del Título de Concesión el único documento válido para acreditar la concesión es el Título que representa la misma, siendo que como quedó analizado en el SEGUNDO considerando de la presente sentencia, el particular demandado reconoce que el Título de Concesión que se impugna fue emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial del Estado, y como también ya se analizó líneas arriba, el único competente para otorgar una concesión de taxi, es la Secretaría General de Gobierno, por conducto de su Titular.

Luego, las facultades para otorgar una concesión, son del Secretario General de Gobierno, ello, en términos de lo establecido por los

artículos 1010 y 1029 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda vigente en el momento de su otorgamiento y 12, fracción XLIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, vigente en el momento de su otorgamiento; los cuales refieren específicamente al Secretario General de Gobierno, por lo que se trata de facultades que debe ejercer directamente el titular de la dependencia y por tanto son indelegables.

Si bien es cierto, al Gobernador del Estado **corresponde originalmente** el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas al Poder Ejecutivo del Estado y que para el ejercicio de las mismas puede auxiliarse de la administración pública así como también es cierto que existe un régimen de suplencias y que el Titular del Poder Ejecutivo puede emitir acuerdos delegatorios.

No menos cierto es que en el caso específico de otorgamiento y revocación de concesiones, dichas facultades **por disposición expresa del artículo 1022** del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, vigentes en el momento del otorgamiento de la concesión, están expresamente reservadas al **Secretario General de Gobierno**, por lo que **su delegación es contraria a dichas disposiciones legales**, pues al emitir el acuerdo delegatorio, se viola la norma anteriormente referida. Por lo que ni el Subsecretario General de Gobierno ni el Secretario de Gestión Urbanística, tienen competencia y facultad legal para emitir la concesión que se pretende nulificar, basados en el acuerdo delegatorio anteriormente descrito.

Reiterando que el artículo 1022 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión impugnada, establece como facultad exclusiva de la Secretaría General de Gobierno, (por conducto de su titular), el otorgar y revocar concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros, por lo que, se insiste, resulta ilegal el delegar facultades a otros funcionarios como lo son el Subsecretario de Gobierno y el Secretario de Gestión Urbanística y



Ordenamiento Territorial para el ejercicio mancomunado de tal atribución; asimismo, es necesario precisar que existe una diferencia entre coordinación, lo que de suyo implicaría el que dos dependencias, desde el uso de las facultades conferidas legalmente a cada una de ellas, actúen en forma armónica en la consecución de un objetivo común, y otra muy distinta es actuar en forma mancomunada a partir de un acuerdo delegatorio, lo cual como ya se analizó, es ilegal.

Por lo tanto, si bien el Gobernador del Estado tiene la facultad genérica de Otorgar, suspender, rescatar y revocar las concesiones y permisos, con el apoyo de la Secretaría de Gobierno, ello, en términos de lo establecido por el artículo 20, fracción XIX del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, no menos cierto es que el artículo 1022 del mismo cuerpo legal, establece que en materia de otorgamiento y revocación de concesiones para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga (lo que incluye a los taxis), la facultad es exclusiva de la Secretaría General de Gobierno, por conducto de su titular, de ahí lo infundado de sus argumentos.

Así, el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión cuya nulidad se demanda, establece que la Prestación del servicio de transporte público local de pasajeros y de carga, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, quien decidirá si se hace cargo directamente de un servicio determinado o a través de particulares mediante concesión o permiso; sin embargo, el propio Código, en el artículo 1022, establece como competencia específica de la Secretaría General de Gobierno, el otorgamiento y revocación de concesiones de servicio público de transporte local de pasajeros, lo que se reitera en el artículo 12, fracción XLIII del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión, por lo que el Secretario General de Gobierno, tiene competencia directa para otorgar y revocar dichas concesiones, ello sin necesidad de un acuerdo delegatorio.

Resultando por otra parte incorrecta la afirmación en el sentido de que es válida la actuación del Subsecretario General de Gobierno, pues actuaba en suplencia como encargado de despacho; ello porque el propio Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión, expresamente distribuyó dicha competencia en la Secretaría General de Gobierno (antes Secretaría de Gobierno), por lo cual el acuerdo delegatorio resulta ilegal al delegar tal atribución en autoridades **distintas** a la que expresamente señala el referido artículo 1022.

Adicionalmente a que como ya quedó precisado en el presente fallo, el Gobernador del Estado de Aguascalientes, en términos de ley, no podría delegar facultades de otorgar concesiones en materia de transporte público, en el Subsecretario General de Gobierno, ni en el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, pues se reitera, dichas facultades le corresponden exclusivamente al **Secretario de Gobierno**.

Sin que sea obstáculo para lo anterior, los supuestos nombramientos a que hace referencia la parte demandada, pues dentro del expediente no obra prueba alguna en relación a los mismos.

Adicionalmente a que en el supuesto de que los mismos hubieran sido exhibidos, en todo caso harían prueba de que a la referida persona, le fueron otorgados los mencionados nombramientos, pero que no hacen prueba de la competencia de las autoridades emisoras del Título de Concesión cuya nulidad se demanda, pues para ello, se requeriría nombramiento que comprobara que la persona que emitió el Título de Concesión era **Secretario General de Gobierno en la fecha de su emisión**, porque conforme a lo anteriormente analizado, tal facultad es exclusiva del **Secretario General de Gobierno**.

SÉPTIMO. Estudio de los conceptos de nulidad en relación al incumplimiento de requisitos previos para el otorgamiento de la concesión.

Estudiados los conceptos de nulidad relativos a la incompetencia de la autoridad emisora, y a fin de ser exhaustivos, esta Sala



procede a analizar los conceptos de nulidad relativos a la **ilegalidad** de la **concesión de taxi** impugnada por no haber reunido los **requisitos** legales para su **autorización y expedición**.

Así, en el **TERCER** y **CUARTO** conceptos de nulidad, expresa la parte actora que la concesión impugnada es ilegal, toda vez que la misma fue otorgada sin que para ello, se diera cumplimiento al procedimiento que disponen los artículos 1022, 1025, 1026, 1029 y 1030 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del estado de Aguascalientes, vigente en el momento de su otorgamiento.

Lo anterior, porque el titular de la Concesión, no presentó ante el Consejo Consultivo del Transporte Público, la solicitud de concesión, así como los documentos y constancias con las que se acredita que cumple con los requisitos que se deben cubrir para un taxi, tales como la referida solicitud y consecuentemente la remisión y estudio de la misma, previa a su resolución.

Agrega que tampoco existe evidencia de que el Consejo Consultivo del transporte, haya realizado los estudios de factibilidad de la concesión, y que una vez realizados éstos, se hubiere concluido que la concesión era viable conforme a las necesidades de planeación y transporte del estado para que finalmente la concesión pudiera ser otorgada por el Secretario General de Gobierno, que por tanto, al solo existir la concesión sin haber existido procedimiento alguno, su otorgamiento resulta ilegal.

Los conceptos de nulidad de estudio son **FUNDADOS**, en virtud de que dentro del expediente de concesión remitido por la parte actora **no existen constancias** de que la particular demandado **hubiere cubierto los requisitos legales previos necesarios** para el otorgamiento de la concesión.

Es así porque los artículos 1010, 1022, 1025, 1026, 1029, 1030, del Código de Ordenamiento Territorial vigente en el momento del otorgamiento de la concesión, establecen textualmente lo siguiente:

“
...

ARTÍCULO 1010.- Salvo que exista una ley especial que regule la materia de la concesión, y que en ella se establezca un procedimiento distinto, el procedimiento para otorgar concesiones, se sujetará a lo siguiente:

I.- El interesado deberá presentar solicitud acompañada de los siguientes documentos:

a) En caso de ser persona moral, los documentos que acrediten su legal existencia; que su objeto social le permite ser titular de la concesión; así como la personalidad del solicitante;

b) Los documentos que acrediten contar con los elementos técnicos y financieros que le permitan asumir las obligaciones que se establezcan en el título de concesión para la prestación del servicio;

c) Manifestar su conformidad con la garantía que al efecto se le fije, para la debida prestación de los servicios, objeto de la concesión, en caso de que se le otorgue;

d) Los estudios de factibilidad con los que a juicio del solicitante, se justifica el otorgamiento de la concesión; y

e) Los demás que fije la autoridad competente, acorde al tipo de bienes o servicios a concesionar;

II.- Recibida la solicitud por la autoridad competente se ordenará la realización de los estudios de factibilidad técnica y financiera, para determinar la viabilidad del otorgamiento de la concesión solicitada, cuyo costo deberá ser cubierto por el solicitante;

III.- Concluidos los estudios a que se refiere la fracción anterior, el Consejo Consultivo emitirá el dictamen correspondiente en el que se determine la viabilidad de la concesión, con dicho dictamen será el Ejecutivo Estatal o Municipal quien a su libre arbitrio otorgará la concesión.

En caso de que se determine la inviabilidad de la concesión, se notificará al interesado en un plazo que no deberá exceder de diez días hábiles. Para lo cual el interesado no podrá hacer valer medio de impugnación alguno por tratarse de una facultad discrecional del titular del Ejecutivo Estatal o municipal;

IV.- El Ejecutivo Estatal o Municipal según corresponda emitirá acuerdo por el que apruebe o rechace el dictamen a que hace referencia la fracción anterior;

V.- De ser procedente el otorgamiento de la concesión, establecerá de forma clara y precisa las obligaciones y derechos a cargo del concesionario, así como su vigencia según se trate de un inmueble o de la prestación de un servicio, remitiendo el acuerdo al Secretario de Gobierno del Estado de Aguascalientes o al Secretario de Gobierno del ayuntamiento de que se trate, para la expedición del título de concesión; y

VI.- El Acuerdo a que se refiere la Fracción IV, deberá ser notificado de forma personal al interesado para los efectos legales correspondientes.

...”

“ARTÍCULO 1022.- El Gobernador del Estado, atendiendo siempre a las necesidades públicas, *faculta a la Secretaría de Gobierno para otorgar y revocar las concesiones* para la prestación del servicio público de transporte local de pasajeros y de carga. *Al Consejo*



Consultivo corresponde recibir y dar trámite a las solicitudes que presenten los interesados”.

“ARTÍCULO 1025.- El interesado deberá presentar la solicitud respectiva al Consejo Consultivo señalando, además de los datos a que se refiere el Artículo anterior, domicilio en el Estado para ser notificado y el motivo por el que solicita la concesión, acompañando los siguientes documentos:

- I.- Escritura constitutiva de la persona moral, en su caso;*
- II.- Factura o comprobante que acredite la disponibilidad del vehículo o vehículos que, siendo propiedad del solicitante, vayan a ser utilizados en la prestación del servicio público concesionado;*
- III.- Licencia de la persona que se desempeñará como chofer;*
- IV.- Constancia de no antecedentes penales por comisión de delitos dolosos de la persona designada como chofer; y*
- V.- Constancia de no antecedentes penales por comisión de delitos dolosos del solicitante”*

“ARTÍCULO 1026.- Una vez presentada la solicitud con todos los documentos a que hace referencia el artículo anterior, el Consejo Consultivo se abocará al estudio de la misma, tomando en cuenta el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por este Código.

“ARTÍCULO 1029.- El otorgamiento de la concesión estará sujeto a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo las autoridades correspondientes.

El Consejo Consultivo, una vez realizados los estudios de la solicitud, y reunidos los requisitos a que se refiere el presente capítulo, emitirá un dictamen acerca de su procedencia y lo presentará a la Secretaría de Gobierno, quien podrá otorgar la concesión. En caso de ser otorgada, el concesionario deberá pagar los derechos que por tal concepto determine la Ley de Ingresos del Estado.

Cuando de acuerdo con el dictamen no es procedente otorgar la concesión, se reservará la solicitud para que, con preferencia en el orden en que hubiere quedado pendiente, y tomando en consideración entre otros factores la mejor calidad del vehículo, será sometida a consideración del Secretario de Gobierno, por parte del Consejo Consultivo el otorgamiento de la concesión.”

“ARTÍCULO 1030.- El Consejo Consultivo, vista la procedencia del otorgamiento de una concesión, lo informará al interesado.

De igual manera solicitará al propio interesado que presente para su revisión el vehículo o vehículos que efectuarán el servicio. La autoridad competente se cerciorará de la seguridad, comodidad y calidad del vehículo y comunicará los resultados de dicha revisión al Consejo Consultivo.

El concesionario y las personas autorizadas para auxiliar en la prestación del servicio, deberán someterse a un curso de relaciones humanas en la forma que el Consejo Consultivo indique.”

De lo transcrito se obtiene:

- Que el **Interesado** en recibir una **concesión**, debe presentar su solicitud ante el **Consejo Consultivo de Transporte Público**;

- Que el **interesado** deberá señalar en su solicitud, el domicilio para ser notificado y el **motivo por el cual solicita la concesión**, acreditando los **elementos técnicos y financieros** para asumir las obligaciones de la **concesión**, así como la **manifestación de conformidad a la garantía fijada** y los **estudios de factibilidad** en que justifique el **otorgamiento de la concesión**;

- Que el **interesado**, deberá acompañar a su solicitud, los siguientes documentos:

1. Escritura constitutiva de la persona moral, en su caso;

2. Factura o comprobante que acredite la **disponibilidad del vehículo** o vehículos que, siendo propiedad del solicitante, vayan a ser utilizados en la prestación del servicio público concesionado;

3. Licencia de la persona que se desempeñará como chofer;

4. Constancia de no antecedentes penales por comisión de delitos dolosos de la persona designada como chofer; y;

5. Constancia de no antecedentes penales por comisión de delitos dolosos del solicitante.

- Que es facultad del **Consejo Consultivo de Transporte público**, el recibir y dar trámite a las Solicitudes de Concesión, así como el hacer el estudio de las mismas;

- Que una vez presentada la solicitud de todos los documentos, el **Consejo Consultivo de Transporte Público**, se abocará al estudio de la misma, tomando en cuenta el cumplimiento de todos los requisitos;

- Que el otorgamiento de la **concesión** estará sujeto a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes, de acuerdo con los estudios que al efecto lleven a cabo las



autoridades correspondientes;

- Que una vez realizados los estudios de la solicitud y reunidos los requisitos, el Consejo de Consultivo de Transporte Público, emitirá un dictamen acerca de su procedencia y lo presentará a la Secretaría de Gobierno, quien podrá otorgar la concesión;
- Que vista la procedencia del otorgamiento de la concesión, el Consejo Consultivo de Transporte Público, lo informará al interesado, solicitándole presente para su revisión el vehículo o vehículos que efectuarán el servicio, para cerciorarse de la seguridad, comodidad y calidad.

Ahora bien, contrastando los requisitos previos exigidos por las normas transcritas para el otorgamiento de una concesión de transporte público de pasajeros en su modalidad de taxi, con las constancias del expediente que obran para la tramitación de la concesión cuya nulidad se demanda y que en copias certificadas fueron remitidas por la parte actora (fojas 49 a 107 de los autos), se obtiene lo siguiente:

1. No existe evidencia de la presentación de solicitud del demandado ante el Consultivo de Transporte Público y si bien dentro del expediente remitido por la parte actora obra una solicitud de concesión (foja 73 de los autos), con supuesta fecha de emisión del *siete de septiembre de dos mil quince*, no obstante la misma carece de sello, fecha y firma de recepción, por lo que no existe certeza en relación a la fecha de generación y recepción de la misma, adicionalmente a que la misma fue dirigida al Gobernador del Estado y no al Consejo Consultivo de Transporte Público.

2. No existe evidencia alguna de que el particular demandado haya expresado el motivo y justificación para solicitar la concesión ni que haya acreditando los elementos técnicos y financieros para asumir las obligaciones de la concesión, así como la manifestación de conformidad a la garantía fijada y los estudios de factibilidad en que justifique el otorgamiento de la concesión;

Por el contrario, dentro de las constancias remitidas por la

parte actora y de las cuales tuvo conocimiento con el emplazamiento a juicio la parte demandada, obra copia certificada del oficio **2017 009 3384** del *diez de octubre de dos mil diecisiete*, (foja 79 de los autos) signado por el Presidente del Consejo Consultivo de Transporte Público, mediante el cual se informa que en los archivos del Consejo Consultivo, NO existe constancia de solicitud de Concesión número ****, así como tampoco existe constancia de que se hubiere sometido a la opinión del Consejo Consultivo de Transporte Público y mucho menos que se haya otorgado opinión favorable para su otorgamiento, sin que la parte demandada hubiere aportado prueba para desvirtuar tal negativa.

Siendo que el mencionado oficio tiene valor probatorio pleno, al tratarse de una DOCUMENTAL PÚBLICA, al haber sido emitido por servidor público; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 281 y 341 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

3. No existe evidencia de que el particular demandado, haya entregado la totalidad de los documentos exigidos, mismos que han sido detallados en párrafos precedentes; pues si bien obra a foja 54 de los autos constancia de no antecedentes penales del particular demandado del *diecinueve de octubre de dos mil dieciséis* y licencia de conducir (foja 52 de los autos); no obstante en relación al vehículo obra en el expediente factura de vehículo Nissan TSURU, modelo 2017 (foja 69 de los autos), a nombre del particular demandado, sin embargo, la misma fue expedida el *nueve de noviembre de dos mil dieciséis*, es decir, con fecha posterior a la emisión del título de concesión; sin que por otra parte obre constancia de no antecedentes penales de la persona designada como chofer ni la licencia de conducir de dicha persona.

Lo cual demuestra que primero se emitió el título de concesión y en forma posterior se recabaron algunos de los requisitos para su emisión, dejándose de recabar otros requisitos legales exigidos, lo que



resulta ilegal, toda vez que las referidas disposiciones legales establecen que los requisitos deben cumplirse en su **totalidad** y en forma previa al otorgamiento de la concesión;

4. No existe evidencia que el Consejo Consultivo de Transporte público, haya recibido ni dado trámite a la solicitud de concesión, ni que haya realizado el estudio de ella y tampoco que hubiese dictaminado la viabilidad de su otorgamiento, conforme a las necesidades de planeación de la vialidad y de los transportes en el Estado de Aguascalientes y tampoco de que el referido dictamen se enviara a la Secretaría de Gobierno y mucho menos que dicho consejo haya informado al interesado el otorgamiento de la concesión, solicitándole presentara a revisión el vehículo.

Como conclusión de lo analizado, esta Sala determina que en el caso de estudio, no existe evidencia de que el particular demandado, haya cumplido con los requisitos previos exigidos por las disposiciones transcritas, para la obtención de la concesión cuya nulidad se demanda.

Conclusión que se ve robustecida con el hecho de que de las demás pruebas ofrecidas por la parte actora y de aquellas ofrecidas por el particular demandado, no se desprende el cumplimiento de los mencionados requisitos, como a continuación se analiza.

1) La actora ofreció como prueba, copias certificadas del expediente administrativo integrado con motivo de la concesión cuya nulidad se demanda (fojas 49 a 114), entre las cuales obran **adicionalmente a las que ya fueron motivo de análisis**, las siguientes:

- a) Credencial para votar con fotografía del particular demandado;
- b) Recibo de consumo de electricidad a nombre del particular demandado;
- c) Curp del particular demandado;

Documentales públicas con valor probatorio pleno, en términos de lo establecido por los artículos 281 y 341 del Código de

Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes. Documentos que prueban la existencia del particular demandado y su domicilio dentro del Estado de Aguascalientes, pero que **no hacen prueba del cumplimiento de los requisitos previos para obtener una concesión de taxi, en los términos anteriormente analizados.**

d) Oficio del *nueve de noviembre de dos mil dieciséis*, dirigido al particular demandado, mediante el cual se autoriza el alta del vehículo;

e) Oficio del *nueve de noviembre de dos mil dieciséis*, dirigido al particular demandado, mediante el cual se hace constar que el particular demandado se encuentra registrado en el padrón de concesionarios;

f) Oficios del *veintidós de noviembre de dos mil dieciséis*, emitidos por el Director de Planeación de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial del Estado, dirigidos a la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad del Estado, y al Director General de Recaudación, haciendo del conocimiento la autorización al particular demandado para realizar los trámites relativos al alta del vehículo;

g) Oficio del *veintidós de noviembre de dos mil dieciséis*, dirigido al distribuidor de taxímetros autorizado, mediante el cual se solicita la reinstalación de taxímetro;

h) Oficio del *veintidós de noviembre de dos mil dieciséis*, dirigido al particular demandado, mediante el cual se autoriza el alta del vehículo;

i) Recibo de ingresos del *veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis*, con número de serie y folio 005 0782, emitido por la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes, por concepto de explotación de concesión, derechos de control vehicular y placas;

j) Tarjeta de Circulación de Vehículo, para el ejercicio fiscal 2016, emitida el *veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis*;

k) Volante de entrega de placas del *veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis*;



l) Verificación de Comprobantes Fiscales;

m) Acuse de movimientos de actualización fiscal ante el Servicio de Administración Tributaria del *veintidós de noviembre de dos mil dieciséis*;

n) Alta de vehículo del *veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis* a nombre del particular demandado;

o) Estatus de Vehículo sin reporte de robo en territorio nacional;

Documentales públicas con valor probatorio pleno, en términos de lo establecido por los artículos 281 y 341 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Documentos que confirman que al particular demandado le fue otorgada la concesión cuya nulidad se demanda, así como los trámites de alta, plaqueo, pagos relativos al vehículo y de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, pero que **tampoco prueban el cumplimiento de los requisitos previos para obtener una concesión de taxi**, en los términos anteriormente analizados.

p) Carta compromiso del particular demandado, fechada el *veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis*, dirigida a la Secretaría de Finanzas del Estado, mediante la cual se compromete a presentar el vehículo, misma que también fue emitida con posterioridad al otorgamiento del Título de Concesión

q) Carta de Designación de Beneficiario emitida por el particular demandado el *veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis*;

Documentales Privadas con valor probatorio pleno al no haber sido objetada por las partes y estar adminiculadas a la concesión cuya nulidad se demanda, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 y 343 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de

aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Documentos que hacen prueba del compromiso de presentar el vehículo y de la designación de beneficiario, más no del cumplimiento de los requisitos previos para su otorgamiento.

2) En cuanto al particular demandado, ofreció como pruebas, adicionales a las que ya fueron motivo de análisis, las siguientes:

r) Informes de autoridad, (pruebas 3 y 4 del plan de pruebas del particular demandado), consistentes en:

1) Acta de Instalación y Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de Transporte Público del Estado de Aguascalientes del *diecisiete de junio de dos mil dieciséis*;

Prueba que en copias certificadas, obra en autos de la foja **172** a la **178**, al haber sido ofrecida por la parte demandada y exhibida por la parte actora en la ampliación de demanda; siendo una Documental Pública con valor probatorio pleno, en términos de lo establecido por los artículos 281 y 341 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en relación con los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

No obstante a que se acredita la existencia de la referida acta de la misma **no se desprende** que el Consejo Consultivo del Transporte público, se hubiere avocado al análisis y dictamen de la concesión cuya nulidad se demanda y por tanto **no prueba que se hubiere realizado el procedimiento establecido en Ley** para el otorgamiento del referido título de concesión.

2) Dictamen que se acordó enviar al Gobernador del Estado en relación a la procedencia del otorgamiento de las concesiones de taxi, según consta en la sesión del Consejo Consultivo de Transporte Público del Estado de Aguascalientes, celebrada el *diecisiete de mil dieciséis*.

3) Copia Certificada del Acta de entrega Recepción de la



Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial; en específico, la entrega-recepción de los Archivos del Consejo Consultivo de Transporte Público del Estado, acta levantada con motivo del cambio de administración en el mes de noviembre de 2016.

Siendo que en relación a las pruebas 2) y 3) antes referidas, mediante informe rendido por el Secretario General de Gobierno, en representación del Titular del Poder Ejecutivo y del Gobierno del Estado (fojas 228 y 229 de los autos), manifestó que tales documentos **no obran en los archivos** de la Oficina del C. Gobernador, ya que, respecto del primero de los mencionados (supuesto dictamen), no obra constancia de que los miembros del Consejo Consultivo de Transporte Público del Estado de Aguascalientes lo hayan enviado a la Oficina del Sr. Gobernador del Estado y en cuanto al segundo de los documentos (acta de entrega recepción), manifiesta que no obra constancia de que dicho documento hubiese sido remitido por alguna autoridad a la Oficina del Sr. Gobernador.

En mérito de lo anterior, con las pruebas aportadas por la autoridad actora, **se acredita la inexistencia del procedimiento establecido en Ley y de que no se cumplieron a cabalidad los requisitos para el otorgamiento del título de concesión** cuya nulidad se demanda, cumpliendo con ello la carga de la prueba que le asiste conforme al artículo 235 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de Aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes

Por su parte, el particular demandado manifiesta que es a la autoridad a quien corresponde probar la no recepción de su solicitud y de los documentos en general para la obtención de la concesión, manifestación que implica la **negación de que se haya dejado de presentar la solicitud y de los requisitos para la obtención de la Concesión.**

Negativa que debió acreditar para desvirtuar el alcance y valor probatorio de las pruebas aportadas por la parte autoridad —tal y

como lo dispone el artículo 236, fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo disponen los artículos 3 y 47 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes—, **sin que así lo hubiere hecho.**

Ello por tratarse de una negativa que necesariamente involucra la existencia de un procedimiento y cumplimiento de requisitos que debió quedar acreditado ofreciendo en su caso la demandada las pruebas pertinentes.

Tampoco es Obstáculo para lo anterior, las diversas argumentaciones que realiza el particular demandado en la contestación de demanda, en relación al supuesto cumplimiento de los requisitos previos para obtener el título de concesión cuya nulidad se demanda, argumentaciones descritas bajo los ordinales TERCERO y CUARTO del escrito de contestación de de los cuales se advierte en esencia, que el particular demandado manifiesta:

1) Que toca a la parte actora, acreditar la falta de satisfacción de los extremos procesales a que se refiere, ya que es la obligada a llevar el procedimiento y actuación administrativa de manera diligente en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción VI y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes, por lo que debió haber ofrecido como prueba sus registros de promociones en lo referente a solicitudes de concesiones y de anexos de solicitudes y de registro o control de documentos anexos, para acreditar que habiendo otras solicitudes al menos anteriores, no había ninguna recibida a nombre del particular demandado o de que no se habían aportado los elementos documentales requeridos por ley, asimismo, debió ofrecer el libro de actas del Consejo Consultivo del Transporte Público, que contiene las actas de sesiones del mismo, para acreditar que entre lo tratado y resuelto no se encontraba lo relativo al otorgamiento de la concesión y el dictamen respectivo;

2) Que contrario a lo sostenido por la autoridad de transporte en el informe del llamado procedimiento de investigación, el Consejo Consultivo de Transporte Público, sesionó el *diecisiete de junio de dos*



mil dieciséis, en la que se trató en el punto cinco, lo relativo a la concesión, acta de la cual solicitó copia, siendo que si la autoridad afirma que el asunto no fue conocido por el Consejo Consultivo de Transporte Público, debió haber probado su afirmación, no correspondiéndole al particular demandado, la carga de la prueba al respecto, pues se trata de actos en los cuales no tiene ninguna intervención y pretenderle exigírselo sería imposible y le dejaría en estado de indefensión;

3) Que la parte actora afirma que no existen oficios ni comunicados relativos a la concesión, afirmación que cae por su propio peso, pues de los documentos exhibidos por la parte actora, se desprende la existencia de diversos oficios y actos relativos a la concesión como lo son la autorización de inscripción, alta, actos de revisión y verificación del vehículo, todo lo cual hace inverosímil la afirmación de la autoridad, documentos que hacen prueba plena en su contra, en términos del artículo 345 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes;

4) Que el otorgamiento del Título de Concesión, necesariamente implica la existencia de una solicitud, pues carece de sentido que existan documentos relativos a la concesión, sin que existiera la solicitud, siendo que la propia investigación hace referencia a la petición del favorecido con la concesión.

Los argumentos del particular demandado son INFUNDADOS, como a continuación se analiza:

1) Es incorrecta la afirmación de que la parte actora no prueba sus pretensiones para revertir la presunción de legalidad de que está revestida la concesión, pues dentro del procedimiento de investigación número **PV/DGMU/VA/158/2017** obran diversas actuaciones de la autoridad mediante las cuales dicha autoridad investiga y recaba las diversas constancias realizadas con relación al Título de Concesión cuya nulidad se demanda, mismas que fueron adjuntadas al escrito inicial de demanda y que han sido previamente analizadas, de las cuales se insiste, se acredita la inexistencia del procedimiento establecido en Ley y de que

no se cumplieron a cabalidad los requisitos para el otorgamiento del título de concesión cuya nulidad se demanda, cumpliendo con ello la carga de la prueba que le asiste conforme al artículo 235 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, sin que el particular demandado haya aportado prueba en otro sentido.

Asimismo, en relación al referido procedimiento **PV/DGMU/158/2017**, es de mencionarse que el mismo es una investigación interna de oficio llevada a cabo por el Director General de Movilidad Urbana de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial del Estado, a fin verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos para la obtención de la concesión.

Derivado de los resultados obtenidos con dicha investigación, se ordenó turnar el expediente a la Secretaría General de Gobierno del estado, para que fuere quien realizare el trámite correspondiente conforme a derecho.

Es así como la parte actora del presente juicio, en aras de cumplir con los principios de legalidad y audiencia optó por demandar la nulidad del otorgamiento de dicha concesión, sin que hubiere cancelado o revocado en forma unilateral la misma, precisamente para salvaguardar los derechos del particular demandado.

Luego, la resolución que concluyó el procedimiento interno para la verificación de cumplimiento de verificaciones a cargo del concesionario **PV/DGMU/158/2017**, no es de carácter definitivo por no haber causado en sí misma, una afectación en la esfera jurídica del verificado, de lo que se sigue que el momento procesal oportuno para que la particular demandada hiciera valer lo que a su derecho conviniera, aportando las pruebas que acreditaran el cumplimiento de los requisitos legales para la obtención de la concesión lo era precisamente este juicio sin que así lo hubiere hecho.

Es así, porque en términos de lo dispuesto por el artículo 236, fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Aguascalientes⁸, de aplicación supletoria a la materia contenciosa

⁸ ARTÍCULO 236.- El que niega sólo está obligado a probar:



administrativa, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, el demandado era el responsable de acreditar en el presente juicio haber cumplido con todos y cada uno de dichos requisitos, sin que así lo hubiere hecho, máxime que el demandado, al conocer oportunamente de todas las constancias recabadas por la parte actora, —ya que las mismas le fueron dadas a conocer con el emplazamiento de la demanda— pudo haber solicitado a las autoridades las pruebas y demás documentos que estimara pertinentes para su defensa, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes⁹, sin que tampoco lo hubiera hecho a cabalidad.

2) Al revisar el contenido del acta de la Sesión de Instalación del Consejo de Consejo Consultivo del Transporte Público del Estado de Aguascalientes del *diecisiete de junio de dos mil dieciséis*, referida por la parte demandada, misma que obra en copias certificadas a fojas *172 a 178* de los autos, se advierte que en el punto número 5 del orden del día consistente en el “Análisis de las solicitudes para la expedición de títulos de concesión y justificación para otorgarlos”, se asentó lo siguiente:

“...

5. Análisis de las solicitudes para la expedición de títulos de concesión y justificación para otorgarlos.

Hecha la presentación de consideraciones por el Presidente, se hacen diversas manifestaciones, entre ellas una interrogante y propuesta; la interrogante versa sobre la forma de conceder las concesiones, y se refiere la forma en que, en el pasado, se han entregado éstas; y se sugiere que las mismas sean otorgadas por medio de las organizaciones de transportistas.

Se atienden las manifestaciones e interrogante por parte del Presidente, y se manifiesta que dicha facultad es propia del Titular del Ejecutivo,

I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;

II...

⁹ ARTICULO 46.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de expedir, con toda la oportunidad, las copias de los documentos que les soliciten; si dichas autoridades no cumplieran con esta obligación, la parte interesada solicitará a la Sala que requiera a las mismas. Se aplazará la audiencia, por un término que exceda de diez días, pero si no obstante dicho requerimiento no se expidiere, se hará uso de los medios de apremio que establece esta ley. Si aún así no se cumpliere se pondrá en conocimiento del Ministerio Público...

por lo que, atendiendo la observación propuesta, se llama a considerar que este Consejo solo procedería en todo caso, a aprobar se proceda con el análisis de las solicitudes presentadas por la ciudadanía.

Pregunta: ¿Quién realizará el análisis que se propone?

El presidente responde: Este análisis se realizará conjuntamente entre las autoridades administrativas que regulan la materia y las organizaciones civiles que participan del transporte público, tomando en cuenta, que existe de antemano, la buena voluntad por ambas partes; este ejercicio es una muestra clara de ello, Además, habrá de seguirse escrupulosamente el procedimiento señalado por la normatividad. Se hará necesario trabajar conjuntamente con las autoridades municipales, a efecto de que las necesidades particulares de cada municipio sean atendidas oportunamente.

Se hacen manifestaciones de los representantes de los municipios de Calvillo y Cosío, respecto de conceder concesiones de transporte urbano. Se acuerda añadir esta consideración en el punto tratado.

Se somete a votación para aprobación del Consejo Consultivo de Transporte Público, un acuerdo para emitir visto bueno para que se proceda al análisis de las solicitudes para el otorgamiento de concesiones de servicio de transporte público, por considerarlo factible.

Se aprueba por la mayoría.

El consejo acuerda enviar un dictamen al Sr. Gobernador, donde se sugiere el posible otorgamiento de concesiones en las tres modalidades; esto, debido a la creciente demanda del servicio de los últimos 6 años.

...” (Los resaltes son de esta Sala)

De lo transcrito, se obtiene que el Consejo Consultivo de Transporte Público, acordó emitir visto bueno para que se proceda al análisis de las solicitudes para el otorgamiento de concesiones de servicio de transporte público, por considerarlo factible así como enviar un dictamen al Sr. Gobernador, donde se sugiere el posible otorgamiento de concesiones en las tres modalidades; esto, debido a la creciente demanda del servicio de los últimos 6 años.

No obstante ello, el que se haya acordado proceder al análisis de solicitudes para el otorgamiento de concesiones y enviar el dictamen relativo, no se traduce en que se haya realizado dicho análisis y dictamen, siendo que no existe en el expediente de estudio, prueba alguna de que dichas actividades (análisis de solicitudes de concesión y dictamen), hayan sido realizadas por el Consejo Consultivo de Transporte Público, ni por algún otro organismo; ni en lo general y mucho menos en lo particular, en lo que respecta al análisis y dictamen de la solicitud de



concesión de taxi del particular demandado, con lo cual al no existir prueba de ello, debe entenderse que la supuesta solicitud del particular demandado no fue sometida al análisis y dictamen del Consejo Consultivo de Transporte Público y por ende se confirma, que no se cumplieron los trámites y requisitos legales, que han sido analizados previamente en la presente sentencia, ni puede suponerse o presumirse que por existir la concesión de taxi, necesariamente exista la solicitud de concesión o que se hubieren cumplido los mismos, pues no debe pasarse por alto que las autoridades negaron la existencia en sus archivos de tales estudios y dictamen, de lo que se sigue que era dentro del presente juicio donde al dilucidar la controversia planteada, debieron acreditarse por las partes el cumplimiento pleno de los trámites y requisitos para la emisión de dicha concesión; de ahí lo infundado de los argumentos de estudio.

Reiterándose que no existe dentro del presente expediente, prueba alguna que acredite que al Consejo Consultivo de transporte público, le fuera remitida alguna solicitud de concesión por parte del demandado, en forma previa al otorgamiento de la misma y en el supuesto que así haya sido, no obstante ello, no existe evidencia alguna de que el Consejo Consultivo de Transporte Público se haya avocado al análisis y dictamen de tal solicitud, de ahí lo infundado de los argumentos de estudio, sin que la parte demandada hubiere aportado pruebas fehacientes que así lo revelaren —*análisis de su solicitud por parte del Consejo Consultivo de Transporte Público*—, en términos de lo dispuesto por el artículo 236, fracción I del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes¹⁰, de aplicación supletoria a la materia contenciosa administrativa, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Se afirma que en este caso, era al demandado a quien correspondía acreditar tales extremos, porque al conocer oportunamente de

¹⁰ **ARTÍCULO 236.-** El que niega sólo está obligado a probar:
I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
II..."

todas las constancias recabadas por la parte actora, ya que las mismas le fueron dadas a conocer con el emplazamiento de la demanda, estuvo en aptitud de controvertir las mismas **negando** el contenido del acta para probar que si fue analizada y dictaminada su solicitud, lo que de suyo constituye la **afirmación** de un hecho que debió acreditarse aportando las documentales respectivas con acuse de recibido o solicitando a las autoridades las pruebas y demás documentos que estimara pertinentes para su defensa, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes¹¹, sin que así lo hubiere hecho, pues como ya se dio cuenta, las pruebas recabadas a través del citado procedimiento **no acreditan que el Consejo Consultivo de Transporte Público, se haya avocado al estudio y dictamen de su solicitud.**

3) Como quedó precisado en el presente fallo, en el caso de estudio, no existe evidencia de que el particular demandado, haya cumplido con los **requisitos previos** exigidos por los artículos 1010, 1022, 1025, 1026, 1029 y 1030 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, para la obtención de la concesión cuya nulidad se demanda.

Lo anterior es así porque como ya se analizó, no existe evidencia de la presentación de solicitud del demandado ante el Consultivo de Transporte Público y si bien dentro del expediente remitido por la parte actora obra una solicitud de concesión (foja 73 de los autos), con supuesta fecha de emisión del *siete de septiembre de dos mil quince*, no obstante la misma carece de sello, fecha y firma de recepción, por lo que no existe certeza en relación a la fecha de generación y recepción de la misma, adicionalmente a que la misma fue dirigida al Gobernador del Estado y no al Consejo Consultivo de Transporte Público, por lo que dicho documento no supe la obligación del demandado, de presentar ante el Consejo Consultivo del

¹¹ ARTICULO 46.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, las autoridades tienen la obligación de expedir, con toda la oportunidad, las copias de los documentos que les soliciten; si dichas autoridades no cumplieran con esta obligación, la parte interesada solicitará a la Sala que requiera a las mismas. Se aplazará la audiencia, por un término que exceda de diez días, pero si no obstante dicho requerimiento no se expidiere, se hará uso de los medios de apremio que establece esta ley. Si aún así no se cumpliere se pondrá en conocimiento del Ministerio Público.



Transporte Público, la solicitud de concesión, así como los documentos y constancias con las que se acredita que cumple con los requisitos que se deben cubrir para obtener la concesión de un taxi, en términos del artículo 1010 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, tales como la referida solicitud y consecuentemente la remisión y estudio de la misma, previa a su resolución, pues por ley, estaba obligado a presentar ante dicho consejo la solicitud respectiva, y no ante una autoridad diversa, independientemente de que se trate del gobernador del Estado, pues la ley aplicable a la materia, no prevé la posibilidad de que sea el titular del ejecutivo, el que reciba dichas solicitudes, y por el contrario, el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, concede facultades exclusivas para recibir dicha solicitud y los requisitos que deben acompañarse a la misma.

Tampoco existe evidencia de que el Consejo Consultivo del transporte, haya realizado los estudios de factibilidad de la concesión – como consecuencia de la presentación de solicitud y la exhibición de los requisitos previstos en la ley por el particular demandado-, y que una vez realizados éstos, se hubiere concluido que la concesión era viable conforme a las necesidades de planeación y transporte del estado para que finalmente la concesión pudiera ser otorgada por el Secretario General de Gobierno, por tanto, al solo existir la concesión sin haber existido procedimiento alguno, su otorgamiento resulta ilegal, y los argumentos del particular demandado infundados.

Asimismo, independientemente de que el particular demandado haya realizado diversos trámites posteriores al otorgamiento del título de concesión, así como pagos de impuestos y derechos ante autoridades fiscales de la administración pública y de que exista evidencia de ello, esto no justifica que haya cumplido con la totalidad de los requisitos previos exigidos por el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo

...

Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes –artículo 1025-, para obtener la concesión de taxi ***, sino que únicamente en razón del ilegal otorgamiento de la misma, efectuó trámites subsecuentes a su entrega, lo que de ningún modo convalida, la ilegalidad con la que se otorgó la misma.

Además, el particular demandado confunde la figura de revocación de la concesión por una indebida o defectuosa operación de la misma, supuesto que no es el objeto de análisis; con la figura de nulidad del título de concesión ante la ilegalidad de su otorgamiento materia del expediente que nos ocupa.

Ello, porque las pruebas y argumentos a que hace referencia el particular demandando y que son estudiados en el presente apartado, se dirigen a la acreditación de la operación de la concesión otorgada; situación que no es el objeto de estudio dentro del presente juicio, ya que atendiendo a la naturaleza de este órgano jurisdiccional como medio de control de legalidad; lo que se demandó fue la nulidad de la emisión de la concesión a partir de la ilegalidad de su otorgamiento, siendo que como ya quedó analizado, el otorgamiento de la concesión es ilegal, al no haberse acreditado el cumplimiento previo de los requisitos para obtenerla.

Siendo por otra parte, que el incumplimiento de requisitos en la operación de la concesión, efectivamente tendría por consecuencia, la revocación de la misma, en términos de lo establecido por el artículo 1072¹²

¹² ARTÍCULO 1072.- Son causas de revocación de las concesiones a que se refiere este Código:

I.- Que el concesionario interrumpa, en todo o en parte, el servicio público o el uso, aprovechamiento o explotación de bienes concesionados sin causa justificada a juicio del Gobierno del Estado o el ayuntamiento respectivo y sin previa autorización por escrito del mismo;

II.- Que el concesionario incurra en incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en este Código y demás disposiciones jurídicas aplicables;

III.- Por falta de cumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en las bases de la concesión;

IV.- Por actos del concesionario o empleados de este que provoquen daños físicos, patrimoniales o morales graves a cualquier usuario, tratándose de la prestación de servicios públicos;

V.- Las demás previstas en las leyes y reglamentos reguladores de la prestación del servicio o uso, aprovechamiento o explotación de que se trate o en las propias bases de la concesión; y

VI.- Que el concesionario enajene la concesión.



del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, vigente en el momento del otorgamiento de la concesión que se impugna, supuesto distinto al de la nulidad derivada de la ilegalidad de su otorgamiento por no haberse cumplido con los requisitos de para su autorización y expedición en términos del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, cuyos numerales aplicables anteriormente fueron transcritos y analizados; de ahí lo inatendible de los argumentos de estudio.

Asimismo, como se ha reiterado en el presente fallo, y contrario a lo afirmado por el particular demandado, este no acredita haber cumplido con la exhibición de todos los requisitos que prevé el artículo 1025 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes, pues se insiste, además de que no existe evidencia de que el particular demandado, haya presentado su solicitud de concesión ante el Consejo Consultivo de Transporte Público, ni expresado el motivo y justificación para solicitar la concesión; tampoco existe evidencia de que el particular demandado, haya entregado la totalidad de los documentos exigidos, pues si bien obra a foja 54 de los autos constancia de no antecedentes penales del particular demandado del *diecinueve de octubre de dos mil dieciséis* y licencia de conducir (foja 52 de los autos); no obstante en relación al vehículo obra en el expediente factura de vehículo Nissan TSURU, modelo 2017 (foja 69 de los autos), a nombre del particular demandado, sin embargo, la misma fue expedida el *nueve de noviembre de dos mil dieciséis*, es decir, con fecha posterior a la emisión del título de concesión; sin que por otra parte obre constancia de no antecedentes penales de la persona designada como chofer ni la licencia de conducir de dicha persona, lo cual se insiste, demuestra que primero se emitió el título de concesión y en forma posterior se recabaron los requisitos para su emisión, lo cual resulta ilegal, toda vez que el artículo en

En todo caso, para resolver sobre la revocación de una concesión, deberá tomarse en cuenta la gravedad y reiteración del incumplimiento en que hubiere incurrido el concesionario.

comento -1025 del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Aguascalientes- establece que son requisitos previos a su otorgamiento, de ahí lo infundado de sus argumentos.

Como consecuencia de lo analizado en el presente considerando, el Título de concesión cuya nulidad se demanda, fue emitido en contravención a las disposiciones legales vigentes en el momento del otorgamiento de la concesión cuya nulidad se demanda, motivo por el cual, se actualiza la causal de nulidad a que se refiere el artículo 61, fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

OCTAVO. En términos de lo analizado en el SEXTO considerando de la presente sentencia, se concluye que las autoridades emisoras de la concesión de Taxi, cuya nulidad se impugna, **eran incompetentes para otorgar la concesión**, con lo cual, se actualiza la causal de anulación a que se refiere el artículo 61, fracción I, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Asimismo, al haberse emitido el título de concesión, sin que se hubieren reunido los requisitos previos para su autorización contraviniendo las disposiciones legales vigentes en el momento de su otorgamiento, tal y como quedó analizado en el SÉPTIMO considerando de la presente sentencia, se actualiza la causal de nulidad a que se refiere el artículo 61, fracción III de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

En consecuencia, al ser **FUNDADOS** los conceptos de nulidad, en términos de lo analizado en los considerandos SEXTO Y SÉPTIMO de la presente sentencia, se actualizan las causales de anulación previstas en el artículo 61, fracciones I y III, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, por lo que, con fundamento en el artículo 62, fracción II, de la citada ley, **se declara la NULIDAD LISA Y LLANA** del acto impugnado.

Por las razones que se informan en el presente fallo y con fundamento en los artículos 59, 60, 61, fracciones I y III y 62, fracción II de



la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente la acción ejercida por la parte actora.

SEGUNDO.- Se declara la NULIDAD LISA Y LLANA del título de concesión de taxi número **** emitido por el Subsecretario General de Gobierno y por el Secretario de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, de fecha *tres de noviembre de dos mil dieciséis*, a nombre de la c. ****.

TERCERO.- Notifíquese personalmente.

Así lo resolvió esta Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, por unanimidad de votos de los Magistrados Enrique Franco Muñoz, Rigoberto Alonso Delgado y Alfonso Román Quiroz, siendo ponente el último de los nombrados, quienes firman en unión de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada María Hilda Salazar Magallanes, quien autoriza y da fe.

La resolución anterior se publicó en lista de acuerdos del diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve.- Conste.