



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

PARTE ACTORA: *****₁

AUTORIDAD DEMANDADA: INSTITUTO DE MOVILIDAD DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA COMO AUTORIDAD SUSTITUTA

EXPEDIENTE: 935/2013 S.S. Y ACUMULADOS 1019/2013 S.S., 83/2014 S.S. Y 3137/2016 S.S.

SECRETARIO DE ACUERDOS: MAYERLING LUGO ORTIZ

Tijuana, Baja California, a dieciocho de junio de dos mil veinticuatro.

SENTENCIA DEFINITIVA que se emite en los autos de los Juicios Contenciosos Administrativos **935/2013 SS y acumulados:**

En el juicio 935/2013 SS la parte actora es *****₁ en contra de las autoridades Presidente Municipal, Ayuntamiento y Director Municipal de Transporte Público, todos de Tijuana, en el cual se decreta el sobreseimiento del juicio.

En el juicio 1019/2013 SS, la parte actora es *****₁, en contra de las autoridades Director de Transporte Público de Tijuana, Subdirector de Tránsito y Transporte Público de Tijuana, Jefe del Departamento de Inspección y Vigilancia dependiente de la Dirección Municipal de Transporte Público de Tijuana, e Inspectores Adscritos a la Dirección de Transporte Público de Tijuana, todos del Ayuntamiento de Tijuana, en la que se decreta el sobreseimiento del juicio.

En el juicio 83/2014 SS, la parte actora es *****₁, en contra de la autoridad Director Municipal de Transporte Público de Tijuana, Baja California, en la cual se decreta el sobreseimiento del juicio.

En el juicio 3137/2016 SS, la parte actora es *****₁, en contra de la autoridad Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en la que se declara la nulidad del acto impugnado, al actualizarse la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 83, de la Ley del Tribunal, y como parte de la salvaguarda del derecho afectado, se condena a la autoridad demandada sustituta, a que emita otro, conforme los lineamientos establecidos en el propio fallo.

Para una clara apreciación de los ordenamientos jurídicos que se analizarán en la presente, así como de la denominación de diversas autoridades se considera oportuno, establecer el siguiente:



GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada en el Periódico Oficial el treinta y uno de enero de mil novecientos ochenta y nueve, abrogada y aplicable al caso con motivo de su vigencia al momento de la presentación de la demanda.
Nueva Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.
Código de Procedimientos:	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California de aplicación supletoria.
Reglamento de Transporte:	Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana abrogado de aplicación a la fecha de emisión del acto impugnado.
Ley de Movilidad:	Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado publicada en el Periódico Oficial del Estado del veintisiete de marzo de dos mil veinte.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Juzgado Segundo:	Juzgado Segundo de Primera Instancia del Tribunal Estatal de Justicia



Administrativa antes
Segunda Sala.

Instituto Movilidad:

Instituto de Movilidad
Sustentable del Estado de
Baja California en su
carácter de autoridad
sustituta.

Dirección de Transporte:

Dirección de Transporte
Público Municipal de
Tijuana.

ANTECEDENTES:

1.- Mediante escrito presentado ante este Juzgado Segundo, el **veinticinco de septiembre de dos mil trece**, compareció la persona moral *****₁ por conducto de su representante legal *****₁ instaurando demanda en contra de las autoridades PRESIDENTE MUNICIPAL, AYUNTAMIENTO Y DIRECCIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO TODOS DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, respecto del cual se ordenó el registro y formación del expediente bajo número de juicio **935/2013 S.S.** señalando como actos impugnados:

- a) Declaratoria de emergencia en cuanto a la prestación del servicio público de pasajeros, tutelado por el Ayuntamiento de Tijuana, B.C., en el polígono habitacional de Valle de las Palmas y el Campus del Valle de las Palmas de la Universidad Autónoma de Baja California, emitida por el Presidente Municipal de Tijuana.
- b) Declaratoria de emergencia que fue publicada el veinticinco de septiembre de dos mil trece en el Periódico Frontera y publicada en medios electrónicos de comunicación.
- c) Oficio *****₂ emitido por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana.

2.- Por auto de **primero de octubre de dos mil trece** se admitió la demanda, ordenando el emplazamiento a las autoridades demandadas; a quienes se le tuvo por contestada la demanda según proveído de cuatro de noviembre del año en mención. En el juicio se tuvo como terceros llamados a juicio con un derecho incompatible con el demandante a las personas morales denominadas *****₁ y *****₁

3.- Por auto de **catorce de enero de dos mil catorce** se tuvo a la parte actora ampliando su demanda, ordenándose el emplazamiento respectivo a las demandadas y a los terceros llamados a juicio; siendo que mediante proveído de dieciocho de febrero del año en mención se ordenó la suspensión del juicio con motivo del incidente de acumulación de autos promovido dentro del diverso juicio 83/2014 S.S.



4.- El **veinticuatro de enero de dos mil catorce** la empresa *****₁, por conducto de su representante legal *****₁, presentó ante este Juzgado Segundo nueva demanda de nulidad en contra de la autoridad DIRECTOR MUNICIPAL DE TRANSPORTE PUBLICO DE TIJUANA, respecto del cual se ordenó el registro y formación del expediente bajo número de juicio **83/2014 S.S.**, señalando como acto impugnado:

OFICIO *****₂ de fecha veintiséis de septiembre de dos mil trece emitido a favor de la empresa *****₁

5.- Admitida la demanda mediante proveído de **siete de febrero de dos mil catorce**, se tuvo como tercero llamado a juicio a la persona moral *****₁, y como autoridad demandada al Director de Transporte Público Municipal de Tijuana, ordenándose los emplazamientos respectivos, iniciándose de forma oficiosa el incidente de acumulación de autos con el diverso juicio tramitado ante este mismo Juzgado Segundo de primera instancia, identificado como 935/2013 S.S., el cual se declaró procedente mediante resolución interlocutoria de cinco de marzo de dos mil catorce, ordenándose la continuación de los juicios acumulados.

6.- Mediante proveído de **veinticinco de octubre de dos mil dieciséis** se dio continuidad a los juicios acumulados, teniéndose por no contestada la demanda al Tercero Llamado a juicio dentro del juicio 935/2013 S.S. *****₁, y dando contestación a la ampliación de la demanda en el juicio en mención a las autoridades Ayuntamiento de Tijuana y Director Municipal de Transporte Público y por no contestada al Presidente Municipal de Tijuana.

7.- En el citado proveído se tuvo a la autoridad Director Municipal de Transporte de Tijuana por no contestada la demanda instaurada en su contra en el juicio 83/2014 S.S., y se ordenó la preparación de las pruebas ofrecidas por las partes, en particular la pericial en materia de ingeniería de tránsito y pericial en materia contable.

8.- Mediante proveído de **once de enero de dos mil diecisiete** se decretó la suspensión en los juicios acumulados 935/2013 S.S. y 83/2014 S.S. con motivo del incidente de acumulación de autos tramitado en el diverso juicio 3137/2016 S.S.

9.- El **treinta de octubre de dos mil trece** se presentó nueva demanda de nulidad ante este Juzgado Segundo por el representante legal de la persona moral *****₁, registrada expediente con número de juicio **1019/2013 S.S.** señalando como acto impugnado:

*Oficio de revocación de requisición de valle de las Palmas de treinta de septiembre de dos mil trece número *****₂ emitido por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana.*



10.- Por auto de **cinco de noviembre de dos mil trece** se admitió la demanda referida teniendo como tercero llamado a juicio con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora a la persona moral *****¹ y como autoridades demandadas al Director, Subdirector de Tránsito y Transporte, Jefe del Departamento de inspección y vigilancia, e inspectores adscritos todos de la Dirección de Transporte Público Municipal de Tijuana, y se ordenó la apertura del incidente de acumulación de autos del presente con el diverso identificado como 935/2013 S.S. y su acumulado 83/2014 S.S.

11.- Mediante resolución interlocutoria de **diez de diciembre de dos mil trece** se resolvió el incidente declarando improcedente la acumulación y ordenando la continuidad de los juicios, siendo que, mediante proveído de la misma fecha en mención, se continuó con el juicio, siendo que el **veintiséis de febrero de dos mil catorce** se ordenó el emplazamiento del tercero llamado a juicio, quien se le tuvo contestando la demanda el **veintidós de mayo de dos mil catorce y treinta de junio de dos mil catorce**.

12.- Mediante proveído de **once de enero de dos mil diecisiete** se suspendió el juicio con motivo del incidente de acumulación de autos de los antes mencionados con el 3137/2016 S.S. interpuesto el **veintiséis de octubre dos mil dieciséis** por la persona moral *****¹, señalando como acto impugnado:

Resolución definitiva consistente en la determinación de improcedencia de pago de pena convencional emitida por el Síndico Procurador de Tijuana en su calidad de representante del Ayuntamiento de Tijuana.

13.- Por auto de **veintiocho de octubre de dos mil dieciséis** se admitió la demanda en contra del Ayuntamiento de Tijuana ordenando su emplazamiento, a quien se le tuvo contestando mediante proveído de once de enero de dos mil diecisiete, y se decretó la suspensión de los juicios descritos con motivo del incidente de acumulación de autos, que se resolvió por interlocutoria de **tres de julio de dos mil diecisiete** ordenando su acumulación y la continuación de los juicios.

14.- En fecha **seis de abril de dos mil dieciocho** continuó la substanciación de los juicios acumulados y a la persona moral *****¹, por no contestada la demanda de nulidad bajo juicio número 935/2013 S.S., ordenando sus notificaciones por Estrados, además de la preparación de las pruebas pendientes por desahogar.

15.- Mediante proveído de **doce de abril de dos mil veintiuno** se tuvo al Instituto de Movilidad Sustentable del Estado como autoridad sustituta dentro del presente juicio; asimismo, mediante proveído de **seis de julio de dos mil veintiuno** se dictó proveído en atención a la entrada de vigor de la Nueva Ley del Tribunal a fin de hacer de conocimiento a las partes sus obligaciones en



relación a las notificaciones y prueba pericial en términos de su transitorio tercero.

16.- Desahogadas las pruebas periciales en materia de contabilidad y tránsito, se ordenó la apertura del periodo de alegatos mediante proveído **veinticinco de agosto de dos mil veintitrés**, realizando manifestaciones únicamente la persona moral *****₁ y el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California.

17.- Mediante proveído de **dieciocho de octubre de dos mil veintitrés** se tuvo a la parte actora exhibiendo propuesta de convenio con la cual se dio vista a la autoridad demandada expresando su impedimento para aceptar, rechazar o presentar una contraoferta, por lo que, ante esto, y dado que no se encuentra probanza alguna pendiente por desahogar, se citó el presente asunto para oír sentencia; la que se dicta en los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Segundo es competente para resolver el presente juicio, en virtud de promoverse en contra de actos de carácter de administrativo, emitidos por autoridades municipales del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 fracción I de la Ley del Tribunal vigente a la presentación de los juicios acumulados, aplicable al caso concreto de conformidad con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Nueva Ley del Tribunal; asimismo, es competente en virtud de que se promueve por particular, quien tiene su domicilio en la ciudad de Tijuana, el cual se encuentra dentro de la circunscripción territorial de esta Sala, que fue fijada por Acuerdo del Pleno de este Tribunal, en sesiones de fechas treinta de junio de mil novecientos noventa y cuatro y seis de septiembre de mil novecientos noventa y siete, de conformidad con lo dispuesto por los diversos artículos 17 fracción VI, 18 fracción II, 21 y 23 de la Ley del Tribunal.

Con motivo de la Nueva Ley del Tribunal, el veintiuno de junio de dos mil veintiuno el Pleno del Tribunal dictó acuerdo mediante el cual se toman diversas determinaciones con motivo de la entrada en vigor de la Ley citada, entre las que destaca la denominación de los órganos de primera instancia, por lo que corresponde a la Segunda Sala a partir de esa fecha se entenderá Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana, Baja California.

Por otra parte, es menester precisar que conforme el Acuerdo del Pleno del Tribunal de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, en el que se toman diversas determinaciones con motivo de la entrada en vigor de la Nueva Ley del Tribunal, destacan los

puntos SEGUNDO Y CUARTO, según los cuales la denominación de los órganos de primera instancia que correspondían a la Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, será la de Juzgado Primero con residencia en la ciudad de Mexicali, **Juzgado Segundo con residencia en la ciudad de Tijuana**, Juzgado Tercero con residencia en la ciudad de Ensenada y Juzgado Auxiliar con residencia en la ciudad de Tijuana y a partir del seis de agosto de dos mil veintiuno Juzgado Cuarto, respectivamente; además de que los Magistrados de Sala que a la fecha se encuentren en el ejercicio de sus cargos fungirán como Titulares de los Juzgados de Primera Instancia de las Salas a las que estaban adscritos. De tal manera que esta Segunda Sala se denomina ahora Juzgado Segundo y la suscrita Magistrada de Sala en funciones de titular del Juzgado Segundo. De lo que se deja constancia.

Igualmente, conforme el transitorio TERCERO de la Nueva Ley del Tribunal, los juicios iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, con las salvedades que el propio artículo transitorio señala relativo a las notificaciones.

Finalmente, es menester señalar que, en virtud de la nueva Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, la autoridad sustituta en los juicios a que se refieren al presente fallo, será el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California.

SEGUNDO. - Existencia de los actos impugnados.

Dentro del expediente **935/2013 S.S.** se señaló como tales:

- a) Declaratoria de emergencia emitida por el Presidente Municipal de Tijuana publicada el veinticinco de septiembre de dos mil trece en el periódico Frontera, exhibida en copia fotostática. (visible a fojas 126 de autos).
- b) Oficio *****₂ signado por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana mediante el cual solicita al Presidente Municipal se emita la declaratoria de emergencia. (visible a fojas 0127 a 0129 de autos).

Documentos públicos obrantes en original y copia certificada que, adminiculadas entre sí, hacen prueba plena de su contenido de conformidad con el artículo 285, fracción III, 322, fracción II y V, 323, y 405 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa, de conformidad con los artículos 30 primer y tercer párrafos y 79, de la Ley del Tribunal y son eficaces para acreditar la existencia de los actos combatidos, así como de los términos en que fueron emitidos.

Dentro del juicio **83/2014 S.S.** se señaló como acto impugnado:



Oficio número *****₂ de veintiséis de septiembre de dos mil trece expedido por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana a favor de la persona moral *****₁ mediante el cual se le autoriza para que preste el servicio de transporte público en el polígono denominado "Valle de las Palmas".

Documento público que fue exhibido en copia fotostática por la parte actora y que, adminiculada con la confesión efectuada por la demandada al omitir dar contestación, hacen prueba plena de su contenido de conformidad con el artículo 400, 405 y 414 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa de conformidad con los artículos 30 primer y tercer párrafos y 79, de la Ley del Tribunal y son eficaces para acreditar la existencia del acto impugnado.

Asimismo, obra en copia certificada dentro del diverso juicio número 3137/2016 S.S. visible a fojas 02625 a 02628 de autos, el cual se invoca como hecho notorio, documental que hace prueba plena de su contenido de conformidad con el artículo 282, 322, fracción V, en relación con el 323 del Código de Procedimientos de aplicación supletoria en materia administrativa de conformidad con los artículos 30 primer y tercer párrafos y 79, de la Ley del Tribunal.

Dentro del juicio **1019/2013 S.S.** se indicó como acto combatido el siguiente:

Oficio *****₂ de treinta de septiembre de dos mil trece emitido por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana mediante el cual se revoca la autorización concedida a la empresa *****₁ otorgada a través del diverso oficio *****₂.

Documental pública que fue exhibida en copia fotostática por la parte actora y que adminiculada con la confesión efectuada por la demandada al dar contestación a los hechos de la demanda, hacen prueba plena de su contenido de conformidad con el artículo 323, 400, 405 y 414 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa de conformidad con los artículos 30 primer y tercer párrafos y 79, de la Ley del Tribunal y son eficaces para acreditar la existencia del acto combatido.

Dentro del juicio **3137/2016 S.S.** se indicó como acto combatido el siguiente:

Resolución mediante la cual se declara improcedente el pago de la pena convencional solicitada por *****₁, emitida por el apoderado legal del Lic. Arturo Ledesma Romo en su carácter de Síndico Procurador como representante jurídico del Ayuntamiento de Tijuana.



instrumental pública que fue exhibida en original, por lo que, dada su naturaleza hace prueba plena, de conformidad con el artículo 322, fracción II, 323 y 405 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia administrativa y de conformidad con los artículos 30 primer y tercer párrafos y 79, de la Ley del Tribunal, es eficaz para acreditar la existencia del acto impugnado.

TERCERO. – Procedencia. En este apartado se analizará si se actualiza alguna de las causales de improcedencia que pudiera generar el sobreseimiento del juicio; sin embargo, previo a su estudio se considera oportuno precisar la controversia suscitada en los juicios acumulados y descritos en los antecedentes.

Planteamiento del Problema. La persona moral *****₁, obtuvo el once de mayo de dos mil diez concesión para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, con la finalidad de realizar la habilitación, construcción, operación y explotación del subsistema de transporte colectivo de pasajeros urbanos y sub urbano denominado "Valle de las Palmas", estableciéndose en el título de concesión que, sería la única empresa autorizada para transitar en dicho polígono, estableciéndose penas convencionales en caso contrario. (visible a fojas 029 a 042 de autos).

El cuatro de septiembre de dos mil trece el Director de Transporte emite oficio *****₂ mediante el cual le informa a la moral antes mencionada la inconformidad con el servicio que presta en el denominado Polígono Valle de las Palmas y se le conmina a operar el servicio en los términos de la concesión y le concede al demandante dos días para que presente pruebas que acredite el cumplimiento. (documental que obra en original consultable a fojas 060 y 061 de autos).

El nueve de septiembre de dos mil trece el Director de Transporte emite oficio *****₂ dirigido al Presidente Municipal de Tijuana mediante el cual expone las circunstancias acontecidas y al considerarlas de naturaleza urgente, solicita se declare estado de emergencia la prestación del servicio público dentro del polígono "Valle de las Palmas", con motivo de la deficiencia de este por parte de la empresa *****₁ (Visible a fojas 0127 bis a 0129 de autos).

El veintitrés de septiembre de dos mil trece el Presidente Municipal emite la declaratoria de emergencia mediante la cual faculta a la Dirección Transporte para autorizar a las diversas empresas del transporte para coadyuvar con la prestación del servicio en el polígono denominado "Valle de las Palmas", polígono autorizado dentro de la concesión que ostenta *****₁ (visible a fojas 0126 de autos), publicado el veinticinco de septiembre de dos mil trece en el periódico Frontera. **(juicio 935/2013 S.S.)**



Como consecuencia de la declaratoria de emergencia, la Dirección de Transporte emite diverso oficio *****₂ el veintiséis de septiembre de dos mil trece mediante el cual autoriza a la empresa *****₁ para que coadyuve a la prestación del servicio dentro del polígono denominado "Valle de las Palmas" (visible a fojas 01290 a 01293 de autos). **(Juicio 83/2014 S.S.).**

Así también emite el diverso oficio *****₂ el veintiséis de septiembre de dos mil trece, mediante el cual autorizó a la diversa empresa *****₁ para que coadyuve a la prestación del servicio dentro del polígono denominado "Valle de las Palmas" (visible a fojas 02225 a 02228 de autos).

El treinta de septiembre de dos mil trece la Dirección de Transporte emitió diverso oficio *****₂ dejando sin efectos el diverso identificado como *****₂, mediante el cual se le había autorizado la prestación del servicio en el polígono de "Valle de las Palmas" a la empresa *****₁ (visible a fojas 02223 de autos). **(juicio 1019/2013 S.S.).**

Con motivo de la declaratoria de emergencia y la autorización a las diversas empresas de prestar el servicio público de transporte en el polígono denominado "Valle de las Palmas", previamente concesionado a la empresa *****₁ ésta compareció ante la autoridad Ayuntamiento de Tijuana a solicitar el pago de la pena convencional, por considerar que se incumplió en los términos y condiciones de la concesión otorgada a su favor. **(juicio 3137/2016 S.S.).**

Estudio. Bajo este contexto, es que se desarrollaron los presentes juicios, por lo que, de su análisis esta Juzgadora considera que, dentro del juicio **935/2013 S.S.** se actualiza causal de improcedencia, la cual se estudia de manera oficiosa en los siguientes términos:

Primer Punto jurídico a resolver:

¿La declaratoria de emergencia emitida por el Presidente Municipal materia del presente juicio, es un acto privativo o un acto de molestia?

Criterio:

Es de molestia. La declaratoria de emergencia emitida por el Presidente Municipal el veintitrés de septiembre de dos mil trece, constituye un acto de molestia, por ser de carácter provisional y como finalidad la protección de un bien jurídico.

Justificación:

La Declaratoria de Emergencia impugnada dentro del presente juicio, es un acto de molestia y, por ende, no constituye un acto privativo, en atención a los argumentos que se exponen enseguida.

Se considera oportuno precisar que existe una distinción entre actos privativos y actos que implican una mera molestia, por ello,

debemos atender lo que ha definido el Pleno de la Suprema Corte al respecto, a través de la jurisprudencia con número registro 200080¹.

En relación a los **actos privativos** ha establecido que debe entenderse aquellos que, tienen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, mismos que su realización se encuentran supeditados a cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 14 de la Constitución Federal, como son, la existencia de un juicio seguido ante tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

Por su parte, los **actos de molestia** los ha definido como aquellos que pese a generar un efecto a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos que los actos privativos, ya que solo restringen de manera provisional o preventiva un derecho, con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos y se encuentran constreñidos en el artículo 16 de la Constitución Federal, debiendo cumplir con las formalidad de ser emitidos por autoridad competente, en donde funde y motive la causa legal del procedimiento.

Bajo estas precisiones, se deduce con claridad que la diferencia de los actos mencionados, se constriñe a su finalidad, mientras que en los actos privativos la restricción de un derecho es de forma definitiva, **en los de molestia tienen como objeto el proteger determinados bienes jurídicos y su restricción es provisional y accesoria para el logro de un fin diverso.**

Ante esto, aun cuando en ambos casos se produce una privación, solo el que tiene la finalidad de restringir de forma definitiva se encuentra obligado a cumplir a cabalidad con las

¹ **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

formalidades esenciales del procedimiento, debiendo garantizar previo a su emisión la oportunidad de ser oído en defensa de sus intereses; caso contrario en los actos de molestia.

En las relatadas condiciones es que deberá ser analizado los efectos del acto impugnado dentro del presente juicio.

En el caso, estamos en presencia de un acto de molestia, emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus potestades; luego de advertir que el servicio público de transporte de pasajeros en la zona Valle de las Palmas y el Campus Valle de las Palmas de la Universidad Autónoma de Baja California no se prestaba en los términos establecidos en el contrato concesión.

De la lectura de la concesión otorgada por la autoridad municipal², exhibida en copia certificada, de valor probatorio pleno, en términos del artículo 322, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de aplicación supletoria atento los artículos 30 primer y tercer párrafo y 79, ambos de la Ley del Tribunal, destaca lo siguiente:

Que existía en la fecha de su suscripción, “**...la necesidad de dotar de servicio de transporte público de pasajeros la zona que ocupara el desarrollo Urbano Valle de las Palmas, dio lugar a que el Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, Baja California, emitiera la declaratoria de imposibilidad para con recursos propios, operar y prestar el servicio público de transporte de pasajeros para atender la necesidad del servicio de transporte público de pasajeros en la zona...**”

Que en sesión de Cabildo de dieciocho de agosto de dos mil nueve se emitió acuerdo en el que se declara la imposibilidad para la construcción, rehabilitación y mantenimiento del subsistema de transporte de pasajeros urbano, suburbano denominado Valle de las Palmas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de once de septiembre de dos mil nueve, y se otorga autorización para otorgar en concesión su explotación por el término de treinta años; lanzando licitación pública número CNC-SMT-2009-01.

Que el Ayuntamiento aprobó el dictamen elaborado para el fallo de licitación en favor de la empresa *****¹, en acta de sesión ordinaria de dieciocho de agosto de dos mil nueve.

Que en la cláusula primera de la concesión denominada del objeto, modalidad y vigencia, se indica que **tiene como propósito la concesión para la habilitación, construcción, operación y explotación del subsistema de transporte colectivo de pasajeros urbano y suburbano denominado “Valle de las Palmas”**, que se llevará a cabo en la totalidad de las rutas actuales y por desarrollar dentro de la superficie y traza de vialidades a considerar en el corto, mediano y largo plazo, derivada de la

² Exhibida por la parte actora, junto con su escrito de demanda, consultable de fojas 029 a 059 de autos en el primer tomo.



poligonal descrita en el mapa 2 (anexo 1) del programa parcial de Desarrollo Urbano del Valle de las Palmas, que comprende los sectores 25, 30 y 32 del PDUCTP 2002-2025, en una superficie de 13,453.57 hectáreas así como las diferentes rutas hacia el exterior de este desarrollo, **con los destinos necesarios para el adecuado servicio de los residentes del sector.**

Que la concesión se otorga a favor de la empresa bajo la modalidad de transporte público colectivo de pasajeros urbano y sub urbano, sujeto a itinerarios fijos, horarios y tarifas durante treinta años.

Que la concesión ampara hasta seiscientos vehículos y la concesionaria **queda autorizada para iniciar la operación con veinte vehículos modelo 2010** incluidos aquellos que tendrán el carácter de reserva.

Que el incremento vehicular y su puesta en operación se realizará semestralmente observando lo dispuesto por el artículo 42 del Reglamento de Transporte Público de Tijuana, conforme **avance la construcción de las obras de urbanización de Valle de las Palmas** y se **incremente la necesidad de atención de los usuarios que residan o acudan a Valle de las Palmas**, o bien, la plantilla laboral de las empresas constructoras del desarrollo, así como de las que se instalen o estén instaladas en el citado desarrollo.

Que la autoridad municipal de transporte, el Ayuntamiento y/o Cabildo, **durante la vigencia de la concesión, no podrá autorizar concesiones o permisos de transporte público colectivo de pasajeros urbano y sub urbano, rutas de taxis con itinerario fijo** o el establecimiento de sitios de vehículos de alquiler (taxis) no sujetos a itinerario fijo en el interior de la poligonal del desarrollo Valle de las Palmas, o en un radio de doscientos cincuenta metros fuera de la delimitación perimetral de dicho desarrollo.

Que en la cláusula tercera se indica que **la concesionaria queda autorizada para la explotación de la totalidad de las rutas actuales y por desarrollar** dentro de la superficie, población habitacional y traza de vialidades a considerar en el corto, mediano y largo plazo, así como en diferentes rutas en el interior y hacia el exterior del desarrollo Valle de las Palmas, **con los destinos necesarios para el adecuado servicio a los residentes del sector.**

Que queda autorizada para la construcción y mantenimiento de mobiliario urbano necesario, explotación de los paradores, instalación en estos de publicidad comercial.

Que **entre sus obligaciones se encuentra** para la habilitación, construcción, operación y explotación del subsistema de transporte colectivo de pasajeros, urbano y suburbano denominado Valle de las Palmas, además de lo establecido en el artículo 98 del Reglamento de Transporte **cumplir y hacer cumplir**

integralmente los términos y condiciones de la propia concesión, disposiciones legales, reglamentarias y determinaciones de la autoridad municipal de transporte, **respetando el itinerario, evitando la modificación, desviación, ampliación, invasión de rutas, la suspensión parcial o total del servicio.**

Que se encuentra entre sus obligaciones prestar el servicio concesionado con sujeción a los itinerarios, horarios y tarifas autorizados, coadyuvando con la autoridad municipal de transporte en los casos de emergencia emitida por el Presidente Municipal.

Que se encuentra entre sus obligaciones poner a disposición de la Dirección Municipal de Transporte cualquier documento e información pertinente al objeto de la concesión, facilitando su vigilancia y la realización de auditorías e inspecciones.

Que se encuentra obligada a responder por el incumplimiento de las obligaciones de la concesión en los términos establecidos en la propia concesión.

Que se encuentra obligada a contratar mano de obra capacitada y adiestrada, la que someterá a los procesos de calificación y actualización, para el perfeccionamiento de la prestación del servicio y la satisfacción y seguridad de los usuarios, observando las disposiciones entre otras de las leyes laborales, de bienestar, de seguridad y medicina en el trabajo y responder por el correcto comportamiento y eficacia de los operadores, sus empleados y agentes.

Que conforme la cláusula cuarta de la concesión, la concesionaria se encuentra obligada a que la circulación de los vehículos con los que prestará el servicio de transporte público concesionado, así como el control, número económico, registro de alta y la expedición de las placas respectivas será regulada por las previsiones de los reglamentos de tránsito municipal y de tránsito y transportes del estado, según corresponda.

Que la concesionaria queda obligada a mantener el parque vehicular en condiciones mecánicas que impidan las emisiones de contaminantes, así como que cuente con dispositivos para reducir dichas emisiones.

Que la concesionaria se encuentra obligada a prestar el servicio en un horario que iniciará a las cinco horas y terminará a las veintidós horas en que saldrá la última unidad de los cierres de circuito ubicados en Valle de las Palmas y en la zona central de la ciudad, debiendo cubrir íntegramente el itinerario en ambos sentidos.

Que se encuentra obligada a realizar programas de capacitación y adiestramiento al personal a su servicio y acreditarlo ante la autoridad municipal.

Que en la cláusula séptima se establecen las causas de terminación de la concesión, entre las cuales se encuentra el incumplimiento grave de la concesionaria de cualquiera de las obligaciones contraídas, siempre y cuando no hubiese corregido o subsanado, dentro de los ciento veinte días posteriores a la notificación.

En el caso, disipa cualquier duda que, **se trata de un acto de molestia y no de un acto privativo, la circunstancia de que, dentro de la propia concesión se establece la obligación a cargo de la concesionaria de coadyuvar en caso de que el Presidente Municipal emita una declaratoria de emergencia;** de ahí que tácitamente la concesionaria acepta que de emitirse tal determinación por parte del Presidente Municipal (reconocimiento de la facultad del Presidente Municipal).

Igualmente, en la propia concesión se indica, a fojas 32 de autos del primer tomo, que no se permitirá a la concesionaria interrupción alguna, o la afectación de la continuidad o la deficiencia grave en la prestación del servicio concesionado, el que deberá estar permanentemente a disposición del usuario en los términos de la ley y el reglamento.

Incluso se establece que la deficiencia grave por causa imputable a la concesionaria en la prestación del servicio concesionado, dará lugar a que el Ayuntamiento por medio del correspondiente acuerdo de Cabildo determine el rescate temporal de la concesión para que el servicio sea mantenido y prestado de manera independiente o en conjunto con cualquiera de los demás operadores concesionarios, hasta que se normalice la situación, foja 32 de autos del primer tomo.

En ese ánimo, es claro que el acto impugnado en este juicio, constituye un acto de molestia, dado que solamente se solicitaría el apoyo de otros prestadores del servicio público de transporte con la finalidad de garantizar la no interrupción del servicio, la continuidad del servicio, que el servicio se mantenga de manera permanente y todo ello para beneficio del usuario, mientras se normaliza la situación anómala o irregular, **siendo esto que la finalidad del acto aquí impugnado fue la protección de un bien jurídico** (prestación del servicio público).

En ese entendido, es indudable que desde la firma de la concesión las partes, autoridad administrativa y el concesionario, establecieron y estuvieron de acuerdo con las condiciones y supuestos (consentimiento) bajo los cuales se actualizaría los supuestos de declaratoria de emergencia y rescate temporal relacionados con el objeto de la concesión.³

³ Artículo 1690 del Código de Procedimientos: El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que le presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por Ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

Es por ello que se considera un acto de molestia y no un acto privativo, dado que no se produjo en momento alguno, limitación, restricción o extinción de los derechos contemplados en la concesión otorgada a favor de la parte actora de forma definitiva.

Siendo en este apartado y en relación directa con lo argumentado en el párrafo precedente, puntualizar que la declaratoria de emergencia en efecto, no limitó, restringió o privó a la parte actora de derecho alguno relacionado con la concesión otorgada a su favor.

Se explica:

Del texto mismo de la declaratoria de emergencia, consultable a fojas 28 de autos de primer tomo, se aprecia que se trata de una medida provisoria, instrumental y temporal.

La finalidad de la declaratoria de emergencia consistía en apoyar a la concesionaria demandante en la prestación del servicio público, hasta en tanto acreditara que el servicio concesionado se normalizara.

Disipa cualquier duda el contenido de la propia declaratoria, que en la parte relevante dice:

"... que de manera temporal apoyen en la prestación del servicio público en conjunto con la empresa que actualmente tiene concesionado dicho servicio, hasta en tanto se normalice y se acredite que la permanencia, eficiencia y seguridad en la prestación del servicio público de transporte puede estar garantizada por la concesionaria de origen.

La presente medida se dicta bajo el cumplimiento irrestricto que en materia de derechos humanos impone el tercer párrafo del artículo primero constitucional, del cual deriva la obligación irrenunciable de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de toda personal."

De la transcripción se advierte sin lugar a dudas que:

La autoridad determina que sería en forma temporal.

La autoridad emisora decide que para apoyar a la prestación del servicio público que realiza la empresa concesionaria originaria.

La autoridad emisora decide que será en forma provisoria hasta en tanto la concesionaria se normaliza en la prestación del servicio.

La medida la supedita a que la concesionaria acredite tres aspectos: que el servicio es permanente, eficiente y seguro.

Esto es, no existe argumento del cual se pueda colegir que tendía la declaratoria de emergencia a restringir, limitar o privar a

la actora de derecho alguno relacionado directamente con la concesión.

Es por ello que no se aprecia que durante el lapso que prevaleció la declaratoria de emergencia, se produjera una afectación a la esfera jurídica del particular demandante o que sus derechos relacionados directamente con la concesión para explotarla se vieran afectados.

Tampoco se aprecia que durante el lapso que duró la declaratoria de emergencia se produjera un cambio, modificación o alteración en el desarrollo de su actividad y menos daño o perjuicio jurídico (o de carácter económico).

Por ende, la declaratoria de emergencia solamente tenía como finalidad proveer las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de las condiciones idóneas para el adecuado, permanente y eficiente prestación del servicio público de transporte.⁴

De todo lo cual se observa que la declaración de emergencia se encuentra fundada y debidamente motivada, dado que se emitió por la autoridad municipal, con la única y exclusiva finalidad de preservar la debida prestación del servicio, atendiendo a la situación que prevalecía.

En este punto, es menester precisar que el servicio lo prestaba el demandante, por virtud de la concesión que le fue otorgada, la que para efectos de lo que aquí se resuelve, constituye la norma jurídica individualizada, que rige la relación entre las partes, y en donde adquiere mayor preponderancia la obligación de las autoridades en el ámbito de su competencia de promover, respetar y garantizar el derecho humano a la movilidad del usuario que recibe un servicio público de transporte.

Sin que pase inadvertido que, la parte actora no aportó medios de convicción aptos, idóneos ni suficientes, tendientes a demostrar que el acto emitido por la autoridad municipal competente produjera una afectación a su esfera jurídica, ni tampoco que limitara, modificara o restringiera derecho alguno vinculado directamente con la concesión otorgada de forma definitiva.

⁴ Acción precautoria, conforme la definición que proporciona Chiovenda invocado en el Libro Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal y Comercial, adiciones al primer tomo, parte general, de Hugo Alsina, Ediar, Soc. Anon. Editores, Buenos Aires, 1963, página 361 y362: "Entre el momento en que la acción se inicia y aquel en que la sentencia se admite, media un espacio de tiempo durante el cual el demandado puede variar de situación, respecto de la cosa litigiosa (enajenación, constitución de derechos reales, destrucción, etc.) y la garantía jurisdiccional sería ilusoria si no se proveyesen las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de la situación inicial. Es pues, deber del Estado reconocer, bajo ciertas condiciones (presunción de veracidad del crédito) el derecho a exigir su intervención a ese efecto, y la acción mediante la cual ese derecho se ejercita toma el nombre de acción precautoria (embargo preventivo, inhibición, anotación de litis, prohibición de innovar, etc.)"



Por lo que es indudable que no satisfizo su carga probatoria, en términos de lo dispuesto por el artículo 277 del Código de Procedimientos Civiles.

BAJA CALIFORNIA Reiterando que, la autoridad municipal demandada tenía facultad para al advertir la deficiencia en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en una zona determinada (tal ocurrió en la especie), adoptar las medidas temporales, provisorias necesarias para que el servicio fuere satisfecho en forma adecuada y en particular del usuario del servicio; ya que de coincidir con el particular demandante, implicaría que la autoridad demandada, en la época en que ocurrieron los hechos se encontrara restringida para cumplir con sus obligaciones en términos del artículo 115 constitucional.

Sobre este punto jurídico, debe señalarse que más allá de la concesión, otorgada a favor del particular, debe considerarse el orden público, el interés social, la no afectación a perjuicio evidente a interés social, entendido en forma dual, como el derecho del usuario a disfrutar de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, y por la otra, la obligación a cargo de la autoridad competente de satisfacer las necesidades del servicio público de transporte en la ciudad y en particular en la zona afectada, materia del presente juicio.

Finalmente, se aprecia que la autoridad municipal solamente realizó acciones temporales tendientes a salvaguardar el bien jurídico tutelado, como es lo que ahora se denomina derecho a la movilidad, donde el beneficiario es el usuario del servicio público de transporte.

Segundo Punto jurídico a resolver:

¿Este órgano jurisdiccional es competente para conocer y analizar la legalidad de un acto de molestia?

Criterio.

No. Dada la naturaleza provisional de los actos de molestia, no son susceptibles de impugnarse a través del juicio de nulidad, ya que este es de jurisdicción restringida para aquellos actos de naturaleza privativos únicamente.

Justificación.

El artículo 22, último párrafo de la Ley de Tribunal dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 22.- Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas siguientes:

...

Para efectos de este artículo, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo.

...

En efecto, la materia de enjuiciamiento en el juicio contencioso es limitada, de manera que no todo acto de la autoridad administrativa es susceptible de ser impugnado.

La procedencia de la acción de nulidad se encuentra condicionada a la satisfacción de requisitos objetivos y subjetivos que establece la propia Ley del Tribunal, entre los cuales se encuentra para efectos de lo que aquí se resuelve, que el acto impugnado, tenga el carácter de administrativo definitivo.

Sobre el tema el profesor español Eduardo García Enterría, y según la definición del administrativista italiano Guido Zanobini, señalan que se puede entender, al acto administrativo como < toda declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata >.

Por su parte el doctrinista José Roberto Dromi⁵ sostiene que el acto administrativo es una declaración, entendida como un proceso de exteriorización intelectual –no material- que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales; sostiene que esto atiende en esencia a la voluntad declarada, al resultado jurídico objetivo, que emana de la administración con fuerza vinculante por imperio de la ley, enfatiza que:

“El pronunciamiento declarativo de diverso contenido, puede ser: a) de decisión, cuando va dirigido a un fin, a un deseo o querer de la administración, p. ej. Una orden, permiso, autorización, o sanción; b) de cognición, cuando certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica, pe, certificaciones de nacimiento, defunción e inscripciones en registros públicos; c) de opinión, cuando valora y emite juicio sobre un estado, situación, acto o hecho; p.ej. certificados de buena conducta, salud o higiene...”

A lo anterior se añade que el mismo autor refiere que el acto administrativo ha de producir efectos jurídicos directos sobre el particular a quien va dirigido.

Al respecto se estima pertinente efectuar la siguiente transcripción (página 110):

“...Los efectos jurídicos del acto administrativo son directos; surgen de él mismo, no están subordinados a la emanación de un acto posterior. El acto debe producir por sí efectos jurídicos respecto del administrado; por ello los dictámenes, pericias, informes, pareceres, proyectos, etc, no constituyen actos administrativos, sino meros actos preparatorios que se emiten para hacer posible el acto principal posterior; tienen en su caso un efecto jurídico indirecto o mediato...”⁶

Del mismo modo, conforme el artículo 22 ya inserto, establece que son definitivos los actos o resoluciones que no pueden ser revocados o modificados sino mediante medio de defensa previsto por la ley que rijan el acto o del juicio contencioso administrativo.

⁵DROMI, José Roberto, *El Acto Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp 16.

⁶*Ibidem*, pág. 23.

De lo anterior se colige que el concepto de definitividad, para determinar la procedencia del juicio contencioso administrativo, **conlleva que el acto o resolución constituya la voluntad concluyente o última voluntad de la autoridad emisora, lo cual acontece cuando dicha autoridad decide, resuelve o pone fin a la cuestión planteada.**

En el caso de actos o resoluciones que requieren de un procedimiento que les anteceda para que se produzca la voluntad del órgano de la administración, es definitiva la resolución que decide el fondo del asunto o que, sin decidir el fondo, le pone fin al procedimiento, ya que, en ambos casos, se trata de la última voluntad o voluntad concluyente que solo puede ser revocada o modificada a través del medio de defensa previsto por la ley que rijan el acto o por el presente juicio.

Sirve de apoyo, el criterio sostenido por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal de Justicia de la Nación, aplicable al caso por analogía:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL⁷. La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Como se expresó en el punto jurídico anterior, **los actos de molestia tienen una finalidad provisoria**, con el objeto de proteger un bien jurídico, actos que dejarán de prevalecer en el momento en que la condición que genera el perjuicio deje de subsistir.

En el caso de estudio la declaratoria de emergencia materia de enjuiciamiento tiene la finalidad de proteger el derecho a la movilidad de los usuarios del servicio público de transporte en relación a las rutas que tiene concesionada la empresa parte

⁷No. Registro: 184,733. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Febrero de 2003. Tesis: 2a. X/2003. Página: 336.



Acto de forma provisoria permitiendo la prestación del servicio a diversas empresas, lo que pudiera generar una restricción o afectación de los derechos del concesionario, sin embargo, dicha determinación se encuentra supeditada al cumplimiento por parte de la titular de la concesión, por ende, no tiene el carácter de definitivo.

Así también, no pasa desapercibido que dentro del presente juicio se impugnó además de la declaratoria de emergencia el oficio *****² signado por el Director Municipal de Transporte Público de Tijuana mediante el cual solicita al Presidente Municipal se emita la declaratoria de emergencia. (visible a fojas 0127 a 0129 de autos).

Acto que antecedió a la emisión de la declaratoria de emergencia, por lo cual, sigue la surte del acto principal, aunado a que como se explicó en los párrafos que antecedente, no cuentan con la cualidad de definitividad para la procedencia del juicio de nulidad.

En las relatadas condiciones, es evidente que, los actos aquí impugnados no revisten de definitividad, para la procedencia del juicio de nulidad ya que, su finalidad es temporal, siendo que se encuentra supeditado al cumplimiento de los términos de la concesión, teniendo por objeto la protección del bien jurídico traducido en el derecho a la movilidad de los usuario del servicio público de transporte; por lo que, con fundamento en los artículos 22, último párrafo, 40, fracción IX, y 41 fracción II, todos de la Ley del Tribunal **se decreta el sobreseimiento del juicio en relación a la Declaratoria de Emergencia y el citado oficio *****¹.**

En relación a los actos impugnados dentro de los juicios **83/2014 S.S.** y **1019/2013 S.S.** consistentes respectivamente en:

a) Oficio número *****² que a su literalidad establece:

“OFICIO ***²**

ASUNTO: Requisición de Apoyo en la Prestación del Servicio Público de Transporte, Valle de las Palmas.

C. ***¹**
*******¹.**

CONCESIONARIO DEL TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL
PRESENTE

Con fundamento en los Artículos 1, 2, 3, Fracción IV, 6, 7, 12, 14 Fracción I Inciso a) de la Ley General del Transporte Público para el Estado de Baja California, Artículo 1, 2, 5 y 6 Fracción V del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, Artículo 35 Fracciones I, II, VIII, IX, XXVIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno Municipal, así como en los Artículos 5, Fracción II, IV y 8 del Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana, y Artículos 1, 2, 3, 5, Fracción I, Inciso a) 7, 8 y 9 del Reglamento Interno de la Dirección Municipal de Transporte Público de Tijuana y con motivo de la Declaratoria de Emergencia emitida por el Presidente Municipal del H. XX Ayuntamiento Constitucional de Tijuana, Baja California en fecha 23 de septiembre de 2013, publicada en el periódico de amplia

circulación "Frontera" el 25 de septiembre de 2013, mediante la cual se instruye al Director Municipal del Transporte Público de Tijuana para que instruya a empresas concesionarias del transporte público municipal a efecto que presten dicho servicio dentro del polígono habitacional Valle de las Palmas, mismo que menciona el instrumento publicado en comento, en conjunto con la empresa presunta concesionaria original, le manifiesto que:

1. Habiendo analizado la condición operativa, jurídica y administrativa actual de su empresa, así como de las rutas en las cuales presta el servicio público de transporte en la modalidad de transporte colectivo, se le requiere a efecto de que destine parte de su equipo material y humano, y apoye prestando el servicio público de transporte en beneficio de los habitantes usuarios del polígono habitacional de Valle de las Palmas y el Campus de la Universidad Autónoma del Estado de Baja California.
2. **Esta disposición permanecerá vigente hasta en tanto la empresa *****₁, acredite a satisfacción de esta autoridad de transporte y en beneficio del público usuario, haber realizado los ajustes operativos y contar con los recursos materiales (unidades) necesarios que garanticen que puede cumplir a cabalidad, en todos sus términos y de forma independiente con la concesión que en su momento le fue otorgada para prestar el servicio público de transporte dentro del polígono habitacional de Valle de las Palmas de la Universidad Autónoma de Baja California.**
3. La presente disposición genera derechos en la medida que la concesionaria responda a la requisición efectuada, y podrá interpretarse como ampliación de la concesión actual que ostenta en materia del servicio público de transporte.
4. **Las condiciones operativas de este servicio auxiliar deberán ajustarse al siguiente:**

ITINERARIO

...

Para las unidades que presenten el servicio desde y hacia la colonia denominada "Pueblos Mágicos" se deberá ajustar el itinerario arriba establecido, iniciando la ruta dentro de la colonia antes mencionada, ubicada en Valle de las Palmas, saliendo por el acceso principal hasta la Carretera Libre Tijuana a Tecate donde se incorporaran al recorrido antes mencionado.

...

Asimismo, se le indica que la presente requisición, queda sujeta a la supervisión por parte de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana en aras de satisfacer al público usuario con un eficiente, seguro y continuo servicio de transporte público sin interrupciones o intervención de terceros ajenos a la requisición

Sin más por el momento,

En Tijuana, Baja California a 26 de septiembre de 2013

ATENTAMENTE

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

(FIRMA ILEGIBLE). (SELLO) (FIRMA ILEGIBLE)

LIC. MANUEL ALBERTO CASILLAS HIGUERA

DIRECTOR MUNICIPAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE TIJUANA

H. XX AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

b) Oficio *****₂ de treinta de septiembre de dos mil trece que en su literalidad a la letra dispone:

*****₂

ASUNTO Revocación de requisición Valle de las Palmas

*****₁



REPRESENTANTE LEGAL

*****₁

<Con fundamento en los Artículos 1, 2, 3, Fracción IV, 6, 7, 11, 12, 14 Fracción I Inciso a) de la Ley General de Transporte Público para el Estado de Baja California, Artículos 1, 2, 5 y 6 Fracción V del Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, Artículo 35 Fracciones I, II, VIII, IX y XXVIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno Municipal, Artículos 5, Fracciones II y IV y 8 del Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana, y Artículos 1, 2, 3, 5, Fracción I, Inciso a), 7, 8 y 9 del Reglamento Interno de la Dirección Municipal del Transporte Público de Tijuana, y con motivo del Oficio *****₂, por el cual se le requiere prestar el servicio desde y hacia el polígono habitacional Valle de las Palmas por la ruta citada en el mismo: le manifiesto que:

UNICO.- A partir de la presente fecha **queda sin efecto alguno** la requisición e instrucción consagrada en el Oficio *****₂, sujetándose a partir de la presente fecha a auxiliar el servicio público de transporte requerido en el Oficio *****₂ en virtud de la Declaratoria de Emergencia del 23 de septiembre de 2013.

Ninguna de las requisiciones e instrucciones derivadas de la Declaratoria de Emergencia implican derechos generados o concesión alguna.

Sin más por el momento.

En Tijuana, Baja California, a 30 de septiembre de 2013

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"

(Una firma ilegible)

LIC. MANUEL ALBERTO CASILLAS HIGUERA
DIRECTOR MUNICIPAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE TIJUANA
H. XX, AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

DIRECCION MUNICIPAL
DEL TRANSPORTE PÚBLICO
20
30 SEP 2013
DESPACHADO
DIRECCION
(SELLO)

..."

Dado que los actos en mención, derivan de la declaratoria de emergencia, que tiene una finalidad provisional, ya que de su lectura se deduce que, en el primer oficio se autoriza a una empresa diversa a la concesionaria a prestar el servicio público de forma provisoria en el polígono denominado "Valle de las Palmas".

Asimismo, en el diverso oficio se cancela a la empresa descrita en él, la autorización de prestar el servicio público en el polígono denominado "Valle de las Palmas" que se le había autorizado de forma previa y temporal.

Bajo estas condiciones, al emanar los actos descritos de la declaratoria de emergencia la cual se determinó que no cuenta con la cualidad de ser considerado un acto administrativo definitivo para la procedencia del juicio de nulidad, los citados oficios deberán tener los mismos efectos que la aludida

declaratoria, máxime que, de su contenido no se observa que de forma independiente generen alguna afectación definitiva hacia la empresa parte actora.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 22, último párrafo, 40, fracción IX, y 41 fracción II, todos de la Ley del Tribunal **es decretarse y se decreta el sobreseimiento en los juicios en mención.**

En relación al juicio **3137/2016 S.S.** la autoridad demandada al contestar la demanda solicita el sobreseimiento del juicio bajo los siguientes argumentos:

- a) Que el demandante no cumplió con los requisitos de la demanda, siendo esto, exhibir la constancia de notificación, por lo que, al no haber acreditado su existencia, el juicio es improcedente.

Causal que se determina infundada.

Dentro del juicio contencioso administrativo existen dos posibilidades para resolver la oportunidad de la presentación de la demanda, para lo cual el artículo 48, fracción V de la Ley del Tribunal, establece la obligación de exhibir la constancia de notificación o en su defecto señalar que no le fue entregada, debiendo manifestar la fecha en que tuvo conocimiento del acto.

En el caso de estudio, el demandante no exhibió constancia de notificación, señalando que conoció de ésta el veinte de octubre de dos mil dieciséis al expresar el hecho 34 de la demanda e indicar en el capítulo de conocimiento del acto que la conoció el veintiuno de octubre de dos mil dieciséis.

Ahora bien, la sola omisión de exhibir la constancia de notificación no hace improcedente el juicio, esto así, porque por una parte el artículo 45, segundo párrafo⁸ señala que la sola entrega de la resolución se considera como constancia de notificación y, luego, la autoridad no exhibe constancia alguna que pudiera generar convicción de que se conoció del acto impugnado en fecha diversa.

Asimismo, la discrepancia que se señala tampoco tiene como consecuencia la improcedencia del juicio, ya que, la diferencia de un día en el señalamiento del conocimiento del acto, genera la convicción de la existencia de un error en la redacción, máxime que, contando el plazo a partir de que, en ambas fechas la demanda se encuentra presentada dentro de

⁸ **ARTICULO 45.**

...

La entrega de una resolución, por escrito al particular, se considera como notificación, aunque no se utilice este término por la autoridad.

...

BAJA CALIFORNIA. Los quince días que establece el artículo 45 primer párrafo⁹ de la Ley del Tribunal.

b) Que la actora adolece de interés jurídico para demandar el pago de la pena convencional, toda vez que el derecho para sustentar dicha pretensión es inexistente, siendo esto que no se actualiza ninguna de las hipótesis previstas para el pago, teniendo la carga de la prueba el demandante.

c) Que es improcedente el juicio tomando en cuenta que se encuentran sub iudice los diversos juicios tramitados e identificados bajo números 935/2013 SS, 83/2014SS y 1019/2013 SS y dentro de los cuales se han dictados medidas cautelares que tienen como consecuencia que las unidades de las empresas coadyuvantes presten el servicio en el polígono de Valle de las Palmas.

d) Que el juicio es improcedente toda vez que, el derecho que dice tener al pago deriva también del diverso juicio que aún se encuentra sub iudice identificado como 1735/2016 S.S., dentro del cual se negó la suspensión y por ende, se permitió a diversa empresa continuar explotando y operando la RUTA 3 que le fue concesionada.

Dado que los argumentos vertidos en los incisos b), c) y d) de este apartado tienen relación directa con el fondo de la controversia planteada, deberán desestimarse para ser atendidos al resolver la legalidad del acto impugnado; sirve de sustento el criterio invocado en el apartado anterior.

Sirve de sustento el siguiente criterio:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE¹⁰. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

Cuarto- Análisis de la controversia planteada en el juicio 3137/2016 S.S. En este asunto, el acto impugnado consiste en la resolución definitiva relativa a la determinación de improcedencia de pago de pena convencional, emitida por el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Tijuana por conducto de su apoderado legal.

⁹ **ARTICULO 45.-** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

...

¹⁰El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 135/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002; Pág. 5



La parte actora es *****¹, y la autoridad demandada el Ayuntamiento de Tijuana, siendo la autoridad demandada sustituta el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California.

El acto impugnado¹¹, es del tenor literal siguiente:

“C. *****¹

Representante legal de la persona moral

*****¹

Presente

LIC. ***¹**, apoderado legal del licenciado **ARTURO LEDESMA ROMO**, en su carácter de **Síndico Procurador como representante jurídico del Ayuntamiento de Tijuana**, Baja California, personalidad que se acredita con la escritura pública número 190,582 (CIENTO NOVENA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS) de fecha tres de febrero de dos mil catorce, emitida por el Licenciado Gabriel Moreno Mafud, Notario Público Número Dos de la ciudad de Tijuana, Baja California, el cual se adjunta al presente en copia certificada y en atención a la solicitud presentada por la persona moral *****¹, en fecha catorce de octubre de dos mil dieciséis, ante esta autoridad se resuelve lo siguiente:

Que una vez analizado el escrito de petición mencionado, esta autoridad determina que **NO ES PROCEDENTE** el pago de la pena convencional solicitada por esa concesionaria.

Lo anterior, ya que en el caso no se acredita la actualización de alguna de las hipótesis previstas en el Título Concesión para la Habilitación, Construcción, Operación y Explotación del Subsistema de Transporte Colectivo de Pasajeros, Urbano y Suburbano, denominado “VALLE DE LAS PALMAS” en el Municipio de Tijuana, otorgado por el Ayuntamiento en fecha once de mayo de dos mil diez, con motivo de la licitación pública CNCS-SMT2009-01, por la cual el Ayuntamiento debe realizar un pago a título de pena convencional a la concesionaria.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

Tijuana, Baja California, a 20 de octubre de 2016.

ATENTAMENTE

LIC. ***¹**

apoderado legal del

LIC. ARTURO LEDESMA ROMO

en su carácter de

Síndico Procurador

Como representante jurídico del Ayuntamiento de Tijuana,

Baja California

CONSEJERÍA
JURIDICA MUNICIPL
AYUNTAMIENTO
DE TIJUANA
2013-2016
20 OCT 2016
DESPACHADO
(SELLO)”

La parte actora presentó escrito dirigido al Síndico Procurador del Ayuntamiento de Tijuana, sellado de recibido el catorce de octubre de dos mil dieciséis,¹² que, conforme al principio de economía procesal, se tiene por reproducida como si a la letra fuera.

¹¹ consultable a fojas 2488 de autos del tercer tomo.

¹² Consultable de fojas 02689 a 02708 de autos del tercer tomo

Documental pública y privada, respectivamente, que tienen pleno valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 322, fracción II, 329, 330, 408 y 418 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, aplicado supletoriamente en la materia, atento lo disponen los artículos 30 primer y tercer párrafo y 79, ambos de la Ley del Tribunal, los cuales tienen eficacia demostrativa para acreditar los términos en que fue emitido el acto impugnado y quien lo emite, así como las pretensiones que el particular instó a la autoridad, y las pruebas que ofreció.

La parte actora antes de exponer sus motivos de inconformidad, señala que la resolución impugnada debe analizarse en los términos en que fue emitida, atendiendo al principio de invariabilidad del acto administrativo, según el cual para determinar la validez o nulidad, los tribunales deben atender solamente a la fundamentación y motivación en el contenido, sin que sea dable que la autoridad demandada pretenda modificar o ampliar la fundamentación o motivación; invoca al efecto las tesis bajo el rubro *"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS SENTENCIAS NO PUEDEN OCUPARSE DE ELEMENTOS ALLEGADOS POR LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACIÓN, DISTINTOS DE AQUELLOS QUE DIERON BASE A LA DETERMINACIÓN IMPUGNADA, NI PUEDE SOSTENERSE QUE EL PARTICULAR TIENE A SU ALCANCE LA AMPLIACION DE DEMANDA PARA Oponerse a ELLO"*, *"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. INVARIABILIDAD DE LAS RESOLUCIONES IMPUGNADAS ANTE ÉL"*, y *"ACTO RECLAMADO, INVARIABILIDAD DEL MOTIVO DEL"* así como *"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIRSE LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO"*.

Antecedentes del caso. - Forman parte de los antecedentes del caso:

- a) La declaratoria de emergencia emitida por el Presidente Municipal de Tijuana justificada por la autoridad en las múltiples y recurrentes quejas ciudadanas en la prestación del servicio público de transporte relacionadas con la ineficiencia, inseguridad y discontinuidad en la ruta denominada CENTRO-VALLE DE LAS PALMAS;
- b) Los oficios emitidos por el Director Municipal de Transporte de Tijuana, solicitando la colaboración para la prestación del servicio público de transporte en la referida zona, hasta en tanto acredite el concesionario que se ha normalizado la prestación del servicio en forma completa y conforme los términos de la concesión;
- c) El levantamiento de la declaratoria de emergencia pronunciada por el Presidente;



- d) La solicitud efectuada por la parte actora para que le pague la pena convencional establecida en la propia concesión, por considerar que se actualiza el supuesto normativo.

En el caso, el acto impugnado materia de este juicio acumulado, **lo constituye la resolución emitida por el Apoderado Legal del Síndico Procurador** donde determina que no es procedente el pago de la pena convencional solicitada por la concesionaria.

La parte actora en sus motivos de inconformidad indica en forma resumida lo siguiente:

Que la determinación de improcedencia del pago de pena convencional carece de sustento legal y documental.

Que contrario a lo aducido por la autoridad si se actualizan las hipótesis previstas en el título concesión, relacionada con el incumplimiento de la autoridad y la procedencia del pago de pena convencional.

Que tiene derecho a lo solicitado porque la autoridad incumplió con sus obligaciones y se encuentra acreditado en la solicitud el pago.

Que en la concesión se estableció en forma expresa que durante la vigencia de la concesión otorgada no podrían autorizarse concesiones, permisos de transporte público colectivo de pasajeros urbanos y sub urbano, rutas de taxi con itinerario fijo o el establecimiento de sitios de vehículos de alquiler (taxis) no sujetos a itinerario, en el interior de la poligonal del Desarrollo Valle de las Palmas, o en un radio de doscientos cincuenta metros fuera de la delimitación perimetral de dicho Desarrollo.

Que igualmente en caso de otorgar nuevas concesiones o permisos de transporte público colectivo de pasajeros urbano o sub urbano, nuevas rutas de taxi con itinerario fijo o el establecimiento de sitios de alquiler no sujetos a itinerario fijo, o en su defecto que permita o no impida la circulación de los mismos, en el interior del polígono de referencia o en un radio de doscientos cincuenta metros fuera de la delimitación perimetral, pagará a título de pena convencional a la concesionaria, por cada vehículo de transporte de pasajeros o taxi que hubiese autorizado o que permita que circule en el desarrollo Valle de las Palmas.

Que la autoridad municipal no impidió que diversas unidades prestaran el servicio público y además propició y autorizó esa situación irregular; incluso requirió a empresas para que otorgaran el servicio y autorizó el uso de determinada cantidad de unidades, como se corrobora con el oficio *****², mediante la cual autorizó a la empresa denominada *****₁



Que también autorizó mediante oficio *****¹, a la citada empresa para que proporcionara servicio, autorizando un parque vehicular de dieciséis unidades más dos de reserva, con capacidad mínima de veintidós pasajeros y máxima de cincuenta pasajeros.

Que la resolución es ilegal porque si se acreditó la actualización de las hipótesis establecidas en la concesión para el pago de la pena convencional solicitada. Para lo cual basta la lectura de las fojas 12 y 13 del título concesión.

Que la justificación del pago de la pena convencional se acredita con los documentos públicos y privados que se presentaron en sede administrativa, entre los cuales destacan los dictámenes contables, tomando en cuenta el periodo del primero al treinta y uno de agosto de dos mil trece, ya que la afectación de la operación a la demandante se originó en septiembre de dos mil trece.

La autoridad demandada al producir su escrito de contestación substancialmente, sostiene lo siguiente:

Que no se actualiza hipótesis alguna de las previstas en el título concesión para la habilitación, construcción, operación y explotación del subsistema de transporte colectivo de pasajeros, urbano y suburbano denominado Valle de las Palmas en el Municipio de Tijuana, otorgado por el Ayuntamiento en fecha once de mayo de dos mil diez por el cual la autoridad deba realizar un pago a título de pena convencional.

Que no se ha emitido resolución sobre los hechos controvertidos en el juicio y que por ende no se ha constituido un derecho a favor de la parte actora.

Que la parte actora pasa por alto la segunda cláusula de fundamento legal relativa a las condiciones de la concesión en donde se establece que la deficiencia grave por parte de la concesionaria dará lugar a que por acuerdo de Cabildo se determine el rescate temporal de la concesión, hasta que se normalice la situación en cuanto a la prestación del servicio público de transporte.

Que existe una declaratoria de emergencia publicada en el periódico Frontera el veinticinco de septiembre de dos mil trece firmada por el Presidente Municipal de Tijuana.

Que el veintiséis de septiembre de dos mil trece derivado de la declaratoria de emergencia se requirió a una empresa tercero para que destinara parte de su equipo material y humano y apoyara prestando el servicio público de transporte en beneficio de los habitantes usuarios del polígono habitacional de Valle de las Palmas y el Campus Valle de las Palmas de la Universidad Autónoma de Baja California.



Que hace referencia a los aspectos substanciales de los diversos juicios acumulado y que en la época que se emitió la declaratoria de emergencia, la concesionara se encontraba operando con doce unidades de las seiscientas concesionadas para el servicio público.

En el caso, es menester privilegiar aquella cuestión que le proporcione mayor beneficio a la parte actora.

En ese entendido, el artículo 83 último párrafo de la Ley del Tribunal indica que se podrá hacer valer de oficio, al momento de resolver, cualquiera de las hipótesis que contempla el citado numeral, si se estima que ha sido acreditado en autos su existencia, aunque ésta no haya sido expresamente invocada por la parte actora.

En este asunto, se aprecia que la autoridad emisora del acto impugnado omitió cumplir con las formalidades que legalmente deben revestir los actos y resoluciones.

En efecto, el artículo 83, fracción II de la Ley del Tribunal, señala que será causa de nulidad de los actos o resoluciones impugnadas, el incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir; en este caso, la resolución impugnada carece de las formalidades esenciales, ya que la solicitud se dirigió al Ayuntamiento en su carácter de autoridad (como ente de derecho público) para que emitiera una decisión soberana.

En el caso, el acto impugnado no fue emitido por una autoridad en sentido estricto; no fue emitido por un órgano de la administración pública municipal investido de facultades de decisión y de ejecución, en una relación de supra a subordinación.

Se explica:

En primer término, es necesario examinar la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California:

ARTÍCULO 1.- Del Objeto de la Ley.- La presente Ley es reglamentaria del Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Baja California; sus disposiciones son de orden público e interés social, y tienen por objeto establecer las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos.

ARTÍCULO 2.- Del Municipio.- El Municipio, como orden de gobierno local, tiene la finalidad de organizar a la comunidad asentada en su territorio, en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que ésta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

ARTÍCULO 3.- De la Autonomía Municipal.- Los Municipios de Baja California gozan de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios de la comunidad.



Los Ayuntamientos, en ejercicio de esta atribución, están facultados para aprobar y expedir los reglamentos, bandos de policía y gobierno, disposiciones administrativas y circulares de observancia general dentro de su jurisdicción territorial, así como para:

I.- Regular su funcionamiento, el de la administración pública municipal, y el de sus órganos de gobierno interno;

II.- Establecer los procedimientos para el nombramiento y remoción de personas funcionarias, comisionadas y demás personas servidoras públicas;

III.- Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;

IV.- Regular el uso y aprovechamiento de los bienes municipales;

V.- Emitir el estatuto que establezca las demarcaciones administrativas interiores del territorio municipal; y,

VI.- Establecer los procedimientos para el nombramiento y remoción de personas Comisarias Sociales Honorarias.

ARTÍCULO 4.- Del Órgano de Gobierno Municipal.- **El Ayuntamiento, es el órgano de Gobierno del Municipio; se integra por la persona titular de la Presidencia Municipal, una persona titular de la Sindicatura Procuradora** y por el número de personas titulares de las Regidurías que establezca la Ley Electoral, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

El Ayuntamiento tendrá su residencia en la cabecera de cada municipalidad y ejercerá sus atribuciones de manera exclusiva en el ámbito territorial y jurídico de su competencia.

El recinto del Ayuntamiento es inviolable; toda fuerza pública que no esté a cargo del propio Ayuntamiento está impedida para tener acceso a él, salvo que se otorgue permiso previo por la persona titular de la Presidencia Municipal, o en su ausencia por la persona que ocupe la titularidad del cargo de secretario fedatario del Ayuntamiento, quién deberá levantar constancia de ello.

Las personas integrantes de los Ayuntamientos son responsables de los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo, pero no podrán ser privados del ejercicio de sus funciones, ni detenidos hasta en tanto se siga el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción penal o reconocimiento de los tribunales.

En todo el Estado se dará entera fe y crédito a los actos y despachos originados de las autoridades municipales, relativos a asuntos de su competencia.

ARTÍCULO 5.- De las Sesiones de Cabildo.- **El Ayuntamiento funciona de manera colegiada**, en régimen de sesiones de Cabildo ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, y adopta sus resoluciones mediante votación emitida por la mayoría de sus integrantes, de conformidad con lo que para el caso establece esta Ley y la reglamentación interior del Ayuntamiento, bajo las siguientes bases:

I.- En las sesiones de Cabildo, todas las personas integrantes del Ayuntamiento tienen derecho a voz y voto.

II.- Las sesiones de Cabildo se desarrollarán conforme lo disponga el reglamento correspondiente, debiendo ser públicas por regla general y se deberán transmitir en vivo a través de su portal de internet conforme a las disposiciones de esta ley; y reservadas cuando así lo proponga la persona titular de la Presidencia Municipal, o en su caso, lo soliciten por escrito la mayoría de las personas integrantes del Ayuntamiento y que la naturaleza de los asuntos a tratar así lo amerite. En dichas sesiones deberán tomarse las medidas necesarias para la protección de los datos personales y demás información cuya difusión sea restringida por la ley de la materia. Los acuerdos que se adopten deberán hacerse públicos.



Cuando por caso fortuito o causas de fuerza mayor, sea imposible que los integrantes del Cabildo Municipal puedan reunirse a sesionar de manera presencial, por haberse decretado una medida de seguridad sanitaria por la autoridad competente, el Presidente Municipal o los Presidentes de las Comisiones de Trabajo instituidas por el Ayuntamiento, podrán convocar a sesión virtual de Cabildo o de Comisiones, respectivamente, debiendo hacerlo por escrito o vía electrónica, especificando únicamente los temas a tratar, por tratarse de una ocasión extraordinaria.

III.- Para levantar las actas de las reuniones de Cabildo, llevar su adecuado registro, darle publicidad a los acuerdos adoptados, y ejercer la fé pública del órgano de gobierno, en cada Ayuntamiento fungirá una persona como secretario fedatario, quien no será integrante del Ayuntamiento y se designará por mayoría a propuesta de la persona titular de la Presidencia Municipal.

IV.- Cada Ayuntamiento establecerá las comisiones de personas titulares de Regidurías para analizar y dictaminar los asuntos que sean sometidos a la consideración del Ayuntamiento en las materias de legislación, hacienda y administración, seguridad pública, desarrollo urbano, servicios públicos, equidad de género y las demás que, conforme a las características económicas, políticas y sociales, resulten necesarias y se acuerde establecer.

Asimismo, el Ayuntamiento podrá celebrar sesiones de Cabildo abierto con el propósito de recibir directamente de la ciudadanía opiniones, propuestas, peticiones o proyectos relacionados con temas de interés general, en términos de las disposiciones reglamentarias correspondientes.

ARTÍCULO 6.- De la representación legal del Municipio.- En representación del Municipio y para el cumplimiento de sus fines, el Ayuntamiento tiene plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, permutar o enajenar toda clase de bienes, así como para celebrar contratos, obligarse, ejecutar obras, establecer y explotar servicios públicos de naturaleza municipal y realizar todos los actos y ejercer todas las acciones previstas en las leyes.

El reglamento mediante el cual se otorguen facultades de representación legal y poderes, o el acuerdo del Ayuntamiento que las contenga, debidamente certificado por el Secretario Fedatario Municipal y publicado en el Periódico Oficial del Estado, tendrá en todo caso la naturaleza de documento público en los procedimientos administrativos y judiciales.

ARTÍCULO 7.- Del Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- La persona titular de la Presidencia Municipal, en su calidad de Alcaldesa o Alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

I.- Dirigir el gobierno y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal;

II.- Desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal, así como de todo el personal adscrito al Municipio. Para el ejercicio de sus facultades, la persona titular de la Presidencia Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente y tendrá la facultad de nombrar en Observancia del Principio de Paridad de Género y remover a las personas titulares, al personal administrativo y demás servidoras y servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley;

III.- Convocar y presidir las sesiones de Cabildo, ejerciendo el voto de calidad en los casos que determine su reglamentación interior;

IV.- Ejercer la representación política, legal y social del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo. La representación legal podrá delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento;

V.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas relativas a la recaudación, custodia y administración de los impuestos, derechos,



productos, aprovechamientos y demás ingresos del Municipio, ejerciendo la facultad económico-coactiva en favor de los créditos fiscales;

VI.- Ejercer el derecho de previa observación de los acuerdos que se pretendan someter a consideración del Ayuntamiento, a efecto de solicitar la votación calificada para su aprobación en los términos de su reglamentación interna;

VII.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas derivadas de las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia;

VIII.- Promover entre las y los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos; la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y la protección de los derechos de los pueblos indígenas;

IX.- Promover la capacitación continua de las personas servidoras públicas de la administración pública municipal, y el desarrollo de trabajo conjunto entre autoridades municipales y sociedad civil, en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como su difusión;

X.- Ejecutar los planes y programas municipales, implementando los controles presupuestales correspondientes a fin de formular la cuenta pública que será sometida al Congreso del Estado;

XI.- Garantizar y cumplir con el principio de interés superior de la niñez, así como impulsar e implementar conforme a las normas y las bases competenciales concurrentes en materia federal y estatal, el Sistema de Protección a Menores;

XII.- Rendir anualmente durante la primera semana del mes de octubre un informe público sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal; el informe correspondiente al último año de gestión municipal deberá rendirse dentro de la primera semana del mes de agosto, y

XIII.- Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.

ARTÍCULO 8.- De la persona titular de la Sindicatura Procuradora.- **La persona titular de la Sindicatura Procuradora tendrá a su cargo la función de contraloría interna, la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y vigilar que no se afecten los intereses de las y los habitantes del municipio, en el ejercicio de las funciones y atribuciones de orden municipal, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:**

I.- Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo otorgar poder legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente el Ayuntamiento le delegue.

En caso de que la persona titular de la Sindicatura Procuradora, por cualquiera de las causas o supuestos enunciados en las normas técnicas o reglamentos que para tal efecto establezcan los propios Ayuntamientos, se encuentre imposibilitada para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, **la podrá ejercer la persona titular de la Presidencia Municipal por acuerdo del Ayuntamiento, estando obligado a dar cuenta de su actuación ante el órgano de gobierno municipal.**

II.- Nombrar y remover al personal a su cargo;

III.- Vigilar que la administración de los bienes del Municipio, la recaudación fiscal, los procedimientos administrativos, la ejecución de obras y el ejercicio de los recursos, se realicen conforme a las disposiciones normativas aplicables en la materia, dictando las medidas preventivas correspondientes e imponiendo las sanciones que resulten procedentes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia y la reglamentación municipal,

IV.- Investigar, substanciar el procedimiento administrativo y en su caso, determinar la existencia de responsabilidades administrativas graves y

no graves; para el caso de faltas administrativas no graves impondrá las sanciones administrativas correspondientes en términos de los establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

V.- En caso de presumirse la comisión de ilícitos sancionados por el Código Penal del Estado o de la Federación, presentar las denuncias o querrelas ante las autoridades competentes;

VI.- Dictar las medidas preventivas correspondientes;

VII.- Si con motivo del resultado de la investigación que se inicie, ya sea derivada de una Auditoría Interna, de una denuncia o de oficio se llegaren a encontrar faltas administrativas graves, deberá elaborar el Informe de presunta responsabilidad administrativa y promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como presentar la denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción del Estado o demás autoridades competentes, para la imposición de las sanciones que correspondan a las personas servidoras públicas o a particulares en los términos de las disposiciones legales aplicables; debiendo además cuando corresponda, informar de ello al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior del Estado una vez concluidas las diligencias de investigación y dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del momento en que haya sido calificada como grave la falta administrativa;

VIII.- Recibir de la Auditoría Superior del Estado de Baja California, las acciones y recomendaciones resultantes de la fiscalización de las cuentas públicas y proceder de conformidad a lo establecido en la Ley de la materia;

IX.- Recibir y dar debido cumplimiento a los dictámenes emitidos por el Congreso del Estado, derivados de la fiscalización de las cuentas públicas correspondientes, según lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California y sus Municipios;

X.- Participar en la formulación y vigilancia de la ejecución de los programas municipales de desarrollo social;

XI.- Participar en los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que se realicen en el ámbito de su competencia y vigilar que se hagan públicos sus resultados;

XII.- Proponer mecanismos de inclusión de participación social en los programas y acciones de desarrollo social;

XIII.- Recibir y dar trámite a las quejas contra personas servidoras públicas o con relación a los servicios prestados por el ayuntamiento;

XIV.- Instrumentar y operar un sistema de comunicación con la población en general, con relación a la prestación de servicios municipales;

XV.- Instrumentar mecanismos para que la ciudadanía participe en la vigilancia de obras públicas y programas estratégicos del Ayuntamiento;

XVI.- Convocar, capacitar, evaluar, seleccionar, nombrar, remover, coordinar y supervisar a las personas Comisarias Sociales Honorarias conforme al procedimiento establecido en ésta Ley y en la normatividad técnica de cada Ayuntamiento;

XVII.- Presidir las reuniones de las personas Comisarias Sociales Honorarias;

XVIII.- Las demás que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.

Las facultades a que se refiere el presente artículo podrán ser ejercidas por la persona titular de la Sindicatura Procuradora o a través de la estructura a su cargo, según lo establezcan los reglamentos municipales correspondientes a cada Ayuntamiento.

De los artículos transcritos se aprecia que:



El Municipio es un orden de gobierno que tiene como finalidad organizar a la comuna de su territorio, en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que esta requiera.

Los Ayuntamientos gozan de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios de la comunidad.

Los Ayuntamientos están facultados para aprobar y expedir reglamentos, bandos de policía y gobierno, disposiciones administrativas y circulares de observancia general dentro de su jurisdicción territorial.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y se integra por un titular de la Presidencia Municipal, una persona titular de la Sindicatura Procuradora y por el número de titulares de las regidurías que establezca la Ley Electoral conforme la constitución local.

El Ayuntamiento funciona de manera colegiada.

La representación del Municipio y para el cumplimiento de sus fines el Ayuntamiento tiene plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, permutar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, obligarse, ejecutar obras, establecer y explotar servicios públicos de naturaleza municipal y realizar todos los actos y ejercer todas las acciones previstas en las leyes.

La persona titular de la Presidencia Municipal, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y entre otras atribuciones tiene la de dirigir el gobierno y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal.

La persona titular de la Sindicatura Procuradora tendrá a su cargo la función de contraloría interna, procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento y vigilar que no se afecten los intereses de las y los habitantes del municipio, así como ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales, así como en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, pudiendo otorgar poder legal y delegar sus facultades, con arreglo a las que específicamente le delegue.

Las facultades de la Sindicatura que refiere el artículo 8, podrán ser ejercidas por la persona del titular de la Sindicatura Procuradora o a través de la estructura a su cargo, según lo establezcan los reglamentos municipales correspondientes a cada Ayuntamiento.

En este momento cabe efectuar la siguiente reflexión:

Punto jurídico a resolver:

¿La autoridad emisora del acto impugnado satisfizo las formalidades esenciales que un acto administrativo definitivo debe contener?

Criterio:

No. La autoridad emisora del acto impugnado **no** satisfizo las formalidades esenciales que un acto administrativo definitivo debe contener.

Justificación:

En efecto, una formalidad esencial al momento de emitir un acto administrativo definitivo, consiste que, quien lo emite¹³, lo realice en ejercicio de sus potestades; en el caso, es indudable que la autoridad emisora dio respuesta a la solicitud de la parte actora, e hizo una manifestación de voluntad concluyente con efectos jurídicos particulares, **sin justificar que contaba con atribuciones para dar respuesta a la solicitud de la parte actora.**

Eso se explica en atención a que, de la lectura del acto impugnado se advierte que, aduce que actúa en su carácter de apoderado legal del licenciado Arturo Ledesma Romo, en su calidad de Síndico Procurador como representante jurídico del Ayuntamiento de Tijuana, circunstancia que acredita con la escritura pública, que en el propio acto se detalla.

En el caso, se trata de la actuación de una autoridad que debe regirse bajo el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en donde al tratarse de órgano del Estado, sólo puede hacer aquello que la ley le autorice expresamente; y en ese entendido, no es dable jurídicamente que un apoderado legal, quien actúa por virtud de un poder otorgado ante un Notario Público, este en aptitud de ejercer las facultades que legalmente le corresponden al Síndico Procurador, de conformidad con el artículo 8, fracción I de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California.

Conforme Don Gabino Fraga¹⁴ la validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos correspondientes. La falta absoluta o parcial de algunos de ellos puede implicar hasta la privación absoluta de todo efecto del acto administrativo.

Los actos administrativos contienen elementos¹⁵ como son: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

¹³ Derecho Administrativo, de Rafael I. Martínez Morales, 1er y 2º cursos, 3ra edición, México, Oxford, 1996, página 203: "El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal (municipal en este caso) produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

¹⁴ Derecho Administrativo, de Gabino Fraga, Editorial Porrúa, Av. República Argentina 15, México, 1994, 33 edición, página 290 y siguientes.

¹⁵ Ídem página 267

En el caso el sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza; el acto administrativo debe ser realizado por quien tiene aptitud legal para ello, conforme el principio de legalidad.

Quien realice un acto administrativo definitivo, debe contar con facultades para ello; es decir, ser competente; existir un dispositivo legal que lo dote de facultades para producir una manifestación de voluntad concluyente con efectos jurídicos particulares, que afecte la esfera jurídica del particular.

En ese entendido, en el asunto que ocupa la atención, la autoridad emisora no sustenta el acto emitido en disposiciones jurídicas que legalmente lo legitimen, limitándose a señalar que lo hace conforme la escritura pública emitida por el Notario Público número dos del municipio de Tijuana.

El artículo 108 de la Constitución Federal señala que se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía.

En tanto que el artículo 91 de la Constitución Local establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los miembros de los órganos a los que la Constitución otorgue autonomía, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal.

El acto impugnado conlleva que la autoridad emisora del acto actúa en una relación de supra a subordinación¹⁶. De manera alguna en una relación de coordinación.

¹⁶ **AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER EL ENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO QUE ES OMISO EN EL PAGO DEL SALARIO O QUE INCUMPLE PRESTACIONES DE ÍNDOLE LABORAL, AL ACTUAR COMO PATRÓN EN UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN.** Se considera "autoridad" a las personas que, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni tomar en consideración el consenso de la voluntad del afectado. En este sentido, debe señalarse que el Estado tiene una doble personalidad; la primera, como ente de derecho público cuando actúa investido de imperio en sus relaciones frente a los gobernados; y, la segunda, como persona moral sujeto de derecho privado, cuando actúa como particular frente a otros sujetos particulares. En efecto, la teoría general del derecho hace una clasificación de las relaciones jurídicas en: de coordinación, supra-subordinación y supraordinación. Las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o reguladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. **Las relaciones de supra-subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la**

Luego, quien tiene obligación de responder a la solicitud de la parte actora, necesariamente debe estar dotado de poder para decidir y ordenar; y en el caso, no es dable jurídicamente que se estime a la autoridad emisora (Apoderado legal del Síndico Procurador) con esas características; de ahí que se concluya que el acto impugnado sea nulo, por carecer de las formalidades que legalmente debe revestir.

Actualizándose la causal de nulidad, prevista en la fracción II en relación con la I del artículo 83, ambos de la Ley del Tribunal, debiendo en consecuencia, declararse y se declara la nulidad del acto impugnado, conforme las razones expuestas en los párrafos precedentes.

Quinto. - Efectos de la nulidad decretada en el presente juicio 3137/2016 SS.

El artículo 84 de la Ley del Tribunal señala que al declararse la nulidad del acto impugnado, para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión de la parte actora, dejará sin efectos el acto o resolución impugnada, y además fijará los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y tratándose de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada.

En este caso, la primera precisión debe consistir que mediante auto de doce de abril de dos mil veintiuno, se tuvo como autoridad sustituta al Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, lo anterior derivado del contenido de la nueva Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

En ese entendido es dicha autoridad quien, por voluntad del legislador, se encuentra obligada, en ejercicio de las facultades

actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destaca el contencioso administrativo, el propio juicio de amparo, así como los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías como limitaciones al actuar del gobernante. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre órganos del propio Estado. En este contexto, si el Estado contrata a una persona para que desempeñe cualquier labor dentro de una entidad pública, la actuación del titular del órgano de que se trate, frente a la persona contratada, no será una actuación investida de imperio, sino una verdadera relación laboral surgida en un plano de igualdad (coordinación) entre el Estado como contratante y la persona que va a desempeñar un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores. Luego, si en el caso el quejoso reclama de una dependencia de la administración pública o de un organismo descentralizado el incumplimiento de ciertas prestaciones derivadas de su relación laboral (falta de pago o descuentos a su salario), es inconcuso que dicho acto no tiene la naturaleza de acto de autoridad para efectos del amparo, pues las autoridades responsables (patrones) señaladas por el quejoso no tienen ese carácter, pues actúan como patrones en una relación de coordinación y no en un plano de supra-subordinación como autoridades investidas de imperio. Ni siquiera el acto reclamado (omisión o descuento del salario) es un acto que pueda considerarse para la procedencia del amparo, porque el salario está íntimamente vinculado con la relación obrero-patronal y con las condiciones fundamentales de la relación de trabajo entre el quejoso y la patronal, susceptible de impugnarse mediante el procedimiento laboral correspondiente y no a través del amparo.

que le confirme la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, a cumplir en todos sus términos la condena que se determine.

Una vez precisado lo anterior, debe puntualizar, y fijar la condena a cargo de dicha autoridad demandada sustituta, lo que se hace en los siguientes términos:

A.- En primer lugar, es de condenar y se condena a la autoridad demandada sustituta a dejar sin efectos la resolución impugnada materia del presente juicio, en la que se determina que no es procedente el pago de la pena convencional derivada del título concesión de la demandante que solicitó mediante escrito recibido el catorce de octubre de dos mil dieciséis.

B.- En segundo lugar, la autoridad demandada sustituta, deberá dictar otro, en el que, atendiendo a la causa de pedir del demandante, conforme lo delimita en su escrito sellado de recibido del catorce de octubre de dos mil dieciséis, tome en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Que se emitió una declaratoria de emergencia el veintitrés de septiembre de dos mil trece.
- b) Que dicha declaratoria se levantó posteriormente.
- c) Que el lapso durante el cual estuvo vigente la declaratoria de emergencia, **no medio perjuicio ni daño jurídico ni económico alguno para la demandante.**
- d) Que el lapso a considerar para el pago de la pena convencional, en su caso, será a partir del levantamiento de la declaratoria de emergencia, en el que deberá constatarse que empresas siguieron prestando servicio público de transporte en las rutas que corresponden a la concesión otorgada a la parte actora.
- e) Que derivado del inciso anterior, y una vez corroborado tal aspecto, requerir a la demandante para que en un plazo razonable allegue todos los medios probatorios idóneos, aptos y suficientes que estime convenientes para demostrar si medió competencia desleal o ruinosa, si existió traslape o cualquier otra circunstancia semejante, indicando periodos, distancias, entre otros datos, y en su momento, la cuantificación de los mismos¹⁷.

¹⁷ Considerando al efecto, que deberá encontrarse debidamente justificado dado que lo que se enterará, en su momento, a la demandante son recursos públicos, por lo que deberá atender a las reglas y normas en materia de disposición financiera, viabilidad, conforme los principios que rigen en materia de recursos públicos, en términos del artículo 134 de la Constitución Federal, el cual señala que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas, deben administrarse con

- f) Que igualmente, la autoridad demandada sustituta deberá allegarse también en su caso, de los medios probatorios que resulten aptos, suficientes y bastantes, como serían informes, documentales públicas y privadas, entre otros, a fin de contar con los elementos necesarios y razonables a fin de determinar, la cantidad que en su caso resulte como pena convencional.¹⁸
- g) Que una vez analizados y valorados los medios de convicción con los que cuente, deberá la autoridad demandada sustituta determinar la cantidad que corresponde como pena convencional, emitiendo al respecto una resolución debidamente fundada y motivada, la que deberá notificar personalmente a la demandante.

Cabe efectuar finalmente dos reflexiones:

Primera: Los efectos de la sentencia que se emite, conllevan que deberá ser en sede administrativa donde se atiende la solicitud de la demandante obedece dado que, el acto impugnado fue emitido por autoridad que no satisfizo las formalidades que legalmente debía revestir el acto impugnado, y debe ser en sede administrativa donde la autoridad sustituta en ejercicio de sus potestades, donde debe allegarse de los medios probatorios para determinar las cantidades que corresponden, definiendo las razones y circunstancias de porqué así lo estiman.

Segunda: No pasa inadvertido que a pesar de que la pena convencional establecida en el título concesión es lesiva para la administración pública estatal, ello no puede ser motivo de análisis porque no fue un tema que formara parte de la litis y, por ende, esta Juzgadora se encuentra impedida para examinar tal cuestión, conforme el principio de litis cerrada.

Finalmente, precisar que conforme la nueva Ley del Tribunal, publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, así como las últimas reformas constitucionales que establecen como herramientas de solución a los conflictos, que las partes celebren convenio para solucionar conflictos; ello conforme el artículo 155 de la referida Ley del Tribunal.

Por todo lo antes expuesto, y de conformidad con el artículo 82 y 83, fracción I y II, de la Ley del Tribunal; es de resolverse y se resuelve conforme los siguientes puntos...

RESOLUTIVOS:

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, satisfaciendo los objetivos a los que estás destinados.

¹⁸ Sujetándose igualmente al artículo 134 de la Constitución Federal.



PRIMERO. – Se decreta el sobreseimiento de los juicios 935/2013 S.S., 83/2014 S.S. y 1019/2013 S.S.

BAJA CALIFORNIA **SEGUNDO.** – Se declara la nulidad de la resolución mediante la cual se niega el pago de la pena convencional solicitada por *****₁, emitida por el apoderado legal del Síndico Procurador como representante del Ayuntamiento de Tijuana.

TERCERO. – Se condena a la autoridad sustituta INSTITUTO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA a emitir una resolución mediante la cual deje sin efectos la declarada nula y en su lugar atienda la petición formulada por la empresa *****₁, en los términos del considerando quinto inciso B, de esta resolución.

De conformidad con el artículo 49, 50, 51 y tercer transitorio de Nueva Ley del Tribunal, notifíquese a las partes:

- Dentro del juicio número 935/2013 S.S.

- 1.- Al ACTOR *****₁, por Boletín Jurisdiccional con previo envío del aviso electrónico.
- 2.- Al TERCERO LLAMADO A JUICIO *****₁, por Boletín Jurisdiccional sin previo envío del aviso electrónico.
- 3.- Al Tercero Llamado a juicio *****₁, por Boletín Jurisdiccional sin previo envío del aviso electrónico.

- Dentro del juicio número 1019/2013 S.S.

- 1.- A la parte actora *****₁, por Boletín Jurisdiccional sin previo envío del aviso electrónico.
- 2.- Al TERCERO LLAMADO A JUICIO *****₁, por Boletín Jurisdiccional con previo envío del aviso electrónico.

- Dentro del juicio número 83/2014 S.S.

- 1.- A la parte actora *****₁, por Boletín Jurisdiccional con previo envío del aviso electrónico.
- 2.- Al TERCERO LLAMADO A *****₁, por Boletín Jurisdiccional sin previo envío del aviso electrónico.

- Dentro del juicio número 3137/2016 S.S.

- 1.- A la parte actora *****₁, por Boletín Jurisdiccional con previo envío del aviso electrónico.

- Dentro de los juicios número 935/2013 S.S., 1019/2013, 83/2014 S.S. y 3137/2016 S.S.



1.- A la autoridad demandada sustituta INSTITUTO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, por Boletín Jurisdiccional con previo envío del aviso electrónico.

Así lo resolvió la Licenciada Flora Arguilés Robert, Magistrada de Sala, actuando en calidad de Titular del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, con residencia en Tijuana, de conformidad con lo dispuesto en el Resolutivo Cuarto del "Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California en virtud del cual se toman diversas determinaciones con motivo de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California" dictado en sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno; y firmó ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos, Licenciada Mayerling Lugo Ortiz, quien autoriza y da fe.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

1	<p>ELIMINADO: Nombre, con 50 en página 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 22, 23, 26 y 27.</p> <p>Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.</p>
2	<p>ELIMINADO: Oficio, con 25 en página 3, 4, 7, 8, 9, 10, 21, 22, 23 y 29.</p> <p>Fundamento legal: artículos 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.</p>

LA SUSCRITA, AZUCENA MARGARITO ALCARAZ, SECRETARIA DE ACUERDOS DEL JUZGADO SEGUNDO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD, CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA MAGISTRADA TITULAR DEL JUZGADO SEGUNDO, DE FECHA **DIECIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO**, RELATIVA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **935/2013 SS Y ACUM 1019/2013 SS Y ACUM 83/2014 SS Y ACUM 3137/2016 SS**, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACION DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN QUE VA EN **CUARENTA Y DOS** FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTÍCULOS 80, 83, FRACCIÓN VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 15 DEL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, A **VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO**. DOY FE.

Jace



A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Azucena", is written over a large, stylized blue scribble.