

PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, ocho de agosto de dos mil veinticuatro.

Sentencia en la que se resuelve la contradicción denunciada entre los criterios emitidos por el Juzgado Primero y el Juzgado Cuarto de este Tribunal, al resolver los juicios 255/2022 JP y 209/2022JC, respectivamente.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

1. Por oficio presentado ante este Pleno el 28 de junio de 2024, el titular del Juzgado Primero, con sede en esta ciudad, denunció la posible contradicción entre los criterios emitidos por el propio Juzgado Primero y el Juzgado Cuarto de este Tribunal, al resolver los juicios 255/2022 JP y 209/2022JC, respectivamente.
2. El Magistrado Presidente de este Tribunal, por acuerdo de 1 de julio de 2024, admitió a trámite la denuncia de contradicción y turnó el expediente al Magistrado Alberto Loaiza Martínez para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

3. Este Pleno es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 20, fracción IV, en relación con el numeral 126, segundo párrafo, ambos, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California [en lo sucesivo: Ley del Tribunal].

III. LEGITIMACIÓN

4. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 126, segundo párrafo, de la Ley del Tribunal, en razón de que fue formulada por el titular del Juzgado Primero de este Tribunal.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

5. Es existente la contradicción de criterios, ya que los órganos jurisdiccionales contendientes abordaron un mismo punto de derecho, que resolvieron de manera distinta, como se verá enseguida.
6. El juzgado Cuarto de este Tribunal, al resolver el juicio 209/2022 JC, sostuvo que los inspectores del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California no son competentes para aplicar los reglamentos de transporte público municipales, en materia de sanciones los inspectores. Para sostener lo anterior argumentó lo siguiente:

“Tras la lectura de los preceptos transcritos, no existe duda de que el Inspector es competente para aplicar la Ley de Movilidad y se encuentra facultado para vigilar y levantar las boletas de infracción y actas de inspección respecto de las infracciones a la Ley de Movilidad y su Reglamento; sin embargo, ninguno de esos numerales lo facultan para aplicar el Reglamento de Transporte de Tijuana, ordenamiento que, a su vez, tampoco contiene precepto alguno en el que se le otorgue dicha facultad a los Inspectores del Instituto.

Es cierto que el artículo Décimo Séptimo Transitorio contempla que los reglamentos municipales continuarán vigentes en materia de sanciones hasta en tanto no se públque el Reglamento de la Ley de

Movilidad; empero, dicha disposición no les otorga competencia a los inspectores ni la facultad que dice tener porque, a más de ser de diverso fuero, por tratarse de reglamentos municipales y, por ende, de aplicación exclusiva de las autoridades municipales correspondientes, el precepto no lo dispone expresamente, lo que se estima imprescindible, a fin de otorgar certeza y seguridad al particular frente a los actos de las autoridades que afecten su esfera jurídica.

Confirma lo anterior el artículo 240 de la Ley de Movilidad que dispone:
ARTÍCULO 240.- El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con los Municipios del Estado para la coadyuvancia en el ejercicio de sus funciones de administración, control, supervisión, peritaje y en su caso, sanción del tránsito y el transporte en general.

El artículo transcrito establece que el Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración para la coadyuvancia en el ejercicio de sus funciones de administración, control, supervisión, peritaje y sanción del tránsito y transporte en general.

De lo narrado se sigue que, para que el Inspector esté en posibilidad de aplicar el Reglamento de Transporte de Tijuana debe existir un convenio de coordinación y colaboración entre el Instituto y el Ayuntamiento de Tijuana.

El mismo Decreto de Creación del Instituto en sus artículos Transitorios Tercero y Cuarto, establece la celebración de los convenios de coordinación y colaboración con los ayuntamientos del Estado y los organismos descentralizados de las administraciones públicas municipales relativas a la transición en materia de movilidad, la coordinación y colaboración necesaria para asumir las atribuciones competenciales establecidas en la materia por el propio Instituto:

TERCERO. - El Instituto impulsará y gestionará la celebración con los Ayuntamiento del Estado los convenios de coordinación relativos a la transición emanada de la reforma constitucional en materia de movilidad y transporte mediante Decreto No. 6 publicado mediante el Periódico Oficial de fecha 11 de diciembre de 2019.

CUARTO. – Dentro de los noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Director General, del Instituto

de Movilidad Sustentable formalizará los convenios necesarios con los organismos descentralizados de las administraciones públicas municipales que operan sistemas o subsistemas integrados o no de transporte público de pasajeros o desempeñan atribuciones de movilidad en los términos de la presente Ley, para que se ejerza la coordinación necesaria y se asuman las atribuciones competenciales establecidas en la normativas de la materia por parte del propio Instituto.

Las demandadas al contestar la demanda insisten en que la competencia del Inspector se encuentra debidamente fundada en la boleta y no hace referencia a ningún convenio de colaboración entre el Instituto y el Ayuntamiento de Tijuana, lo que se debe de tener como una aceptación tácita de que no existe el convenio en cuestión, de conformidad con el artículo 400 del Código de Procedimientos, de aplicación supletoria a la materia, en los términos del artículo 41, penúltimo párrafo, de la Ley del Tribunal.

Así las cosas, al no demostrarse la competencia del Inspector para aplicar el Reglamento de Transporte de Tijuana, se actualiza la causal de nulidad prevista por el artículo 108, fracción I, de la Ley del Tribunal, por lo que deberá declararse la nulidad de la boleta de infracción impugnada, al haber sido expedida por una autoridad incompetente.”

7. Por su parte, el juzgado Primero determinó lo que se reproduce enseguida, al resolver el juicio 255/2022 JP:

“Es infundada la parte del primer motivo de inconformidad en la que el actor afirma categóricamente que “no existe dispositivo legal alguno que le otorgue competencia al Instituto para” “aplicar las sanciones previstas en el Reglamento de Transporte”, contenida en el inciso “1)” visible a foja 4 de autos.

Lo anterior es así, pues los Inspectores del Instituto son competentes para aplicar las sanciones previstas en el Reglamento de Transporte, acorde con la interpretación funcional del artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad, como se procede a exponer a continuación.

Debe partirse de que es cierto que el Reglamento de Transporte no contempla a los Inspectores del Instituto entre las autoridades del Transporte Público, en el caso debe rechazarse la interpretación literal de los preceptos contenidos en dicho reglamento y, en su lugar, acudir al contexto funcional de la interpretación, a fin de analizar los factores de la creación y aplicación del derecho, máxime que en el Estado de Baja California se rediseñó constitucionalmente la regulación del servicio público de transporte.

En principio, debe acudirse al precedente establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 2/98, en el que hizo la siguiente precisión:

“[...] la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución General de la República no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Federal se establece que les corresponda prestar dicho servicio público.

Por consiguiente, si la facultad no se encuentra expresamente conferida, en principio se entiende tácitamente vedada, pues las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta, aunque, desde luego, con la excepción que el propio dispositivo constitucional establece, a saber, cuando la Legislatura Local determine que el servicio de transporte corresponde a los Municipios, lo que no aparece que haya acontecido en el Estado de Oaxaca.

De esta forma, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación, por una parte, ni a los Municipios por la otra, no sólo por la Constitución, se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional...”

Como se aprecia de la anterior transcripción, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la prestación del servicio público de transporte debe entenderse implícitamente conferida a las entidades federativas porque no está expresamente conferida a la Federación ni a los Municipios. Lo anterior, con fundamento en el

artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para arribar a esa conclusión, el Pleno argumentó que la facultad para prestar ese servicio no puede considerarse incorporada a la atribución que tienen los Municipios en materia de tránsito (la cual sí es exclusiva); esto, a su entender, al tratarse de conceptos disimiles entendidos como materias competenciales.

No obstante, el propio Pleno agregó que de conformidad con la fracción III, inciso i), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe la posibilidad de que las Legislaturas de los Estados asignen a los Municipios otros servicios públicos, como el de transporte. Por lo que, de ser el caso, debe ser la legislación local la que regule esa atribución.

En esa lógica, anteriormente, el artículo 83, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establecía que la prestación y regulación del servicio público de transporte era una atribución propia de los municipios, hasta que esa atribución fue abrogada mediante el Decreto No. 06, por el que se reformaron los artículos 7, 49 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de diciembre de dos mil diecinueve, que de su exposición de motivos se advierte que el propósito del Legislador fue trasladar la atribución en materia de transporte público de los municipios al Ejecutivo Estatal.

De la consulta a la exposición de motivos, visible en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190822_IREF_VICTORMORAN.pdf, se destaca lo siguiente:

“[...]por lo que con esta iniciativa se pretende buscar [...] que el Estado, con un Ejecutivo fuerte y sus entes especializados sean respectivamente el rectores y cogestores principales que revolucionen al transporte público y privado para el siglo XXXI, para que se convierta en un verdadero coadyuvante en el aumento de la calidad de vida de lo Baja Californianos [...] En consecuencia, la prestación del servicio público y privado de transporte y la modernidad del mismo, se traduce en un bien necesario para toda la sociedad y que es el Estado el que debe proveerlo[...].”

Así, en congruencia con el nuevo diseño constitucional, el veintiocho de marzo de dos mil veinte se abrogó la Ley General de Transporte Público del Estado que desarrollaba el artículo 83, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y en su lugar entró en vigor la Ley de Movilidad.

Lo anterior a su vez generó un impacto en la normatividad municipal, pues el Reglamento de Transporte, sigue vigente a pesar de que se abroga la ley en que se sustenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad:

“DÉCIMO SÉPTIMO.- Continúan vigentes las disposiciones en materia de sanciones de los reglamentos de transporte público de los Municipios del Estado hasta en tanto no se publique el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.”

Aun cuando es válido concluir que, por regla general, si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento que la detalle, se verá afectado de la misma manera, incluso en el supuesto de que no se hubiese reformado, derogado o abrogado expresamente; en el caso continúan vigentes las disposiciones en materia de sanciones del Reglamento de Transporte en virtud del artículo transitorio anteriormente transcrito.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis: P. XIX/96, publicada con número de registro digital: 200184 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “REGLAMENTOS. CASO EN QUE SIGUEN VIGENTES A PESAR DE QUE SE ABROGUE LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN”.

Por las razones anteriores, dado que el legislador sostuvo la vigencia de las disposiciones en materia de sanciones de los reglamentos de transporte público de los Municipios del Estado (entre las cuales se encuentran las del Reglamento de Transporte) hasta en tanto no se publique el Reglamento de la Ley de Movilidad, resulta claro que sus disposiciones deben interpretarse de conformidad con las de la Ley de Movilidad, al formar parte de un mismo sistema normativo en materia de Transporte Público. De lo contrario, carecería de utilidad real y efectiva que continuaran vigentes.

Ahora bien, la interpretación conforme de la Ley de Movilidad con el Reglamento de Transporte deben buscar uniformidad y coherencia en la ordenación jurídica de la materia, de acuerdo con el postulado del legislador racional, conforme al cual, la labor de éste tiene una pretensión de coherencia que obliga a excluir los significados que no sean compatibles con el sistema en el que está inmersa la disposición de que se trate.

En ese tenor, si bien es verdad que el artículo transitorio no dispone expresamente que constituye una facultad de los inspectores adscritos al Instituto aplicar los reglamentos municipales en materia de sanciones, así debe interpretarse, porque de no ser así se vería frustrada la finalidad de la Ley, así como las razones que la inspiraron, entre las que está que ahora sea el Estado el principal competente en esa materia.

No debe perderse de vista que el artículo 249 de la Ley de Movilidad establece que la autoridad competente para la aplicación de sanciones en materia de movilidad, transporte y del servicio público de transporte es el Instituto, y que el artículo 234 del mismo ordenamiento, puntualiza que los inspectores adscritos al Instituto, tendrán entre otras atribuciones levantar las boletas de infracción y actas de inspección en el ámbito de su competencia (fracción II).

Por tal motivo, si partimos de la consideración de que la voluntad del legislador fue que los inspectores adscritos al Instituto impusieran las sanciones conforme a la ley y al reglamento; y se admite también que fue su intención que hasta en tanto no se expida ese reglamento continuará vigente la normatividad municipal en materia de sanciones, entonces se tiene que, lo conducente es asumir que los inspectores del Instituto son competentes para aplicar los reglamentos municipales en materia de transporte público, a fin de no privar de eficacia al texto de la ley y frustrar su finalidad.

Asumir lo contrario implicaría que tales funcionarios se verían impedidos a ejercer sus funciones, al no existir normatividad que materialice y desarrolle sus atribuciones legales, volviendo ineficaz el nuevo sistema normativo diseñado por el legislador para la materia.

Consecuentemente, de la interpretación sistemática y funcional del artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad se obtiene que los inspectores adscritos al Instituto son competentes para aplicar

los reglamentos municipales en materia de sanciones, entre los cuales se encuentran, indudablemente las del Reglamento de Transporte.”

8. En atención a lo anterior, en el presente asunto el punto de disenso consiste en dilucidar si inspectores del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California son competentes o no, para aplicar los reglamentos de transporte público municipales, en materia de sanciones los inspectores

V. CONSIDERACIONES DE FONDO Y CRITERIO JURISPRUDENCIAL QUE DEBEN PREVALECER

9. Se determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que sustentó este Pleno al resolver el recurso de revisión 209/2022 J.C:

“Al resolver la Controversia Constitucional 2/98, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que como la prestación del servicio público de transporte no está expresamente conferida a la Federación ni a los Municipios, se debe entender implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional.¹

Para arribar a esa conclusión, el Pleno argumentó que la facultad para prestar ese servicio no puede considerarse incorporada a la atribución que tienen los Municipios en materia de tránsito [la cual sí es

¹En torno a esto el Pleno de la Corte precisó lo siguiente: “... la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución General de la República no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Federal se establece que les corresponda prestar dicho servicio público. Por consiguiente, si la facultad no se encuentra expresamente conferida, en principio se entiende tácitamente vedada, pues las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley expresamente les faculta, aunque, desde luego, con la excepción que el propio dispositivo constitucional establece, a saber, cuando la Legislatura Local determine que el servicio de transporte corresponde a los Municipios, lo que no aparece que haya acontecido en el Estado de Oaxaca. De esta forma, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación, por una parte, ni a los Municipios por la otra, no sólo por la Constitución, se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional...”

exclusiva]; esto, a su entender, al tratarse de conceptos disímiles entendidos como materias competenciales.²

No obstante, el propio Pleno agregó que de conformidad con la fracción III, inciso i), del artículo 115 de la Constitución Federal, existe la posibilidad de que las Legislaturas de los Estados asignen a los Municipios otros servicios públicos, como el de transporte. Por lo que, de ser el caso, debe ser la legislación local la que regule esa atribución.

En esa lógica, años atrás, el artículo 83, fracción IX, de la Constitución del Estado establecía que la prestación y regulación del servicio público de transporte era una atribución propia de los municipios; y esto fue así, hasta que esa atribución fue abrogada por reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de diciembre de 2019.

Como lo refleja la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, el propósito de esa modificación legislativa fue trasladar la atribución en materia de transporte de los municipios al Ejecutivo Estatal³: “...por lo que con esta iniciativa se pretende buscar [...] que el Estado, con un Ejecutivo fuerte y sus entes especializados sean respectivamente el rectores y cogestores principales que revolucionen al transporte público y privado para el siglo XXXI, para que se convierta en un verdadero coadyuvante en el aumento de la calidad de vida de lo Baja Californianos [...] En consecuencia, la prestación del servicio público y privado de transporte y la modernidad del mismo, se traduce en un bien necesario para toda la sociedad y que es el Estado el que debe proveerlo...”⁴

² Refuerza el criterio sostenido por la Corte que en el año 1999 hubo un movimiento orientado al fortalecimiento Municipal, y como motivo de ello, se presentaron diversas iniciativas de reforma para modificar el texto entonces vigente del artículo 115 de la Constitución de la República. Una de esas iniciativas fue la presentada por el Partido Acción Nacional, quien entre otras cosas proponía atribuir a los municipios de manera diferenciada los servicios de tránsito y transporte. No obstante, como se puede advertir, el texto actual de la Constitución no recogió esa intención legislativa, por lo menos no en sus términos.

³ Esa iniciativa dio lugar al Decreto no. 06, por el que se reformaron los artículos 7, 49 y 83 de la Constitución del Estado; el cual fue publicado en el Periódico Oficial no. 60, de fecha 11 de diciembre de 2019, expedido por la XXIII Legislatura.

⁴ Véase la exposición de motivos completa en el siguiente enlace:

https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190822_IREF_VICTORMORAN.pdf

Así, en congruencia con el nuevo diseño constitucional, el 28 de marzo de 2020 se abrogó la Ley General de Transporte Público del Estado que desarrollaba el artículo 83, fracción IX, de la Constitución local; y en su lugar entró en vigor la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte.

Lo anterior a su vez generó un impacto en la normatividad municipal. Por ejemplo, el Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana (que fue publicado del 31 de mayo de 2002) con el objeto de desarrollar y hacer posible la aplicabilidad tanto del artículo 83, fracción IX, de la Constitución, como de la Ley General de Transporte Público del Estado perdió su vigencia cuando sus fuentes constitucionales y legales fueron abrogadas. No obstante, el legislador determinó conservar uno de sus apartados; por lo cual en el artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte dispuso lo siguiente:

DÉCIMO SÉPTIMO. - Continúan vigentes las disposiciones en materia de sanciones de los reglamentos de transporte público de los Municipios del Estado hasta en tanto no se publique el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

De lo anterior resulta que los reglamentos municipales, por cuanto hace a las disposiciones en materia de sanciones, ahora deben entenderse complementarios de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte de manera transitoria hasta en tanto no se publique el reglamento de esa ley; de lo contrario, tendría que entenderse que carecen de vigencia al haber sido abrogada el precepto constitucional y la ley que constituía la base de su sustento jurídico.

Ahora bien, si por voluntad del legislador los reglamentos son complementarios de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte, entonces tanto ley como reglamentos deben interpretarse buscando uniformidad y coherencia en la ordenación jurídica de la materia, debido a que se debe partir de que el legislador es un ser racional, de manera que el sistema normativo posee una lógica interna que la actividad interpretativa no puede destruir o desvirtuar.

En ese tenor, si bien es verdad que el artículo transitorio no dispone expresamente que constituye una facultad de los inspectores adscritos al instituto aplicar los reglamentos municipales en materia de sanciones, así debe interpretarse, porque de no ser así se vería frustrada la finalidad de la Ley, así como las razones que la inspiraron, entre las que está que ahora sea el Estado el principal competente en esa materia.

No debe perderse de vista que en la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte se establece que la autoridad competente para la aplicación de sanciones en materia de movilidad, transporte y del servicio público de transporte es el Ejecutivo del Estado por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California⁵. Del mismo modo se puntualiza que los inspectores adscritos a ese instituto, tendrán entre otras atribuciones levantar las boletas de infracción y actas de inspección en el ámbito de su competencia.⁶

Por tal motivo, si partimos de la consideración de que la voluntad del legislador fue que los inspectores adscritos al Instituto de Movilidad impusieran las sanciones conforme a la ley y al reglamento; y se admite también que fue su intención que hasta en tanto no se expida ese reglamento continuara vigente la normatividad municipal en materia de sanciones, entonces se tiene que, lo conducente es asumir que los inspectores son competentes para aplicar los reglamentos municipales en esa materia, a fin de no privar de eficacia al texto de la ley y frustrar su finalidad.

Asumir lo contrario implicaría que tales funcionarios se verían impedidos a ejercer sus funciones, al no existir normatividad que materialice y desarrolle sus atribuciones legales, volviendo ineficaz el nuevo sistema normativo diseñado por el legislador para la materia.⁷

⁵ Así lo dispone el artículo 249 de esa Ley: *La autoridad competente para la aplicación de sanciones en materia de movilidad, transporte y del servicio público de transporte será el Instituto en los términos y montos que se determinen en esta Ley y su Reglamento.*

⁶ Artículo 234 de la Ley: *Los inspectores de movilidad, tendrán las siguientes atribuciones: I. Inspeccionar, verificar y vigilar los servicios públicos, privado de transporte, así como a los conductores afiliados a empresas de redes de transporte de competencia estatal; II. Levantar las boletas de infracción y actas de inspección en el ámbito de su competencia;*

⁷ Lo cual violaría el principio de eficacia como canon interpretativo, el cual exige el rechazo de todas aquellas interpretaciones que supongan privar de eficacia al texto a interpretar, puesto que se parte de que el legislador es un ser racional, entre cuyos atributos esenciales estaría el de que "el legislador no hace nada inútil".

En ese tenor, no le asiste razón al juzgado cuarto cuando afirma que los inspectores adscritos al Instituto de Movilidad no son competentes para aplicar los reglamentos municipales en materia de sanciones, en términos del artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte.

Como se ha explicado, de la interpretación de ese artículo es posible concluir que la voluntad del legislador es que mientras no se publique el reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte, los inspectores adscritos al Instituto de Movilidad estarán facultados para imponer sanciones de conformidad con ese cuerpo normativo y los reglamentos municipales, al ser instrumentos legales complementarios de manera transitoria.

Por las mismas razones, no le asiste la razón al juzgado cuando afirma que para que un inspector esté en aptitud de ejercer las atribuciones previstas en el Reglamento de Tránsito de Tijuana, debió existir un convenio de coordinación y colaboración entre el Instituto de Movilidad y el propio Ayuntamiento de Tijuana.

Si de conformidad con la normatividad vigente los inspectores tienen atribuciones para aplicar de manera directa el citado reglamento, no hay razón para considerar que debió existir un convenio de coordinación.

Por lo demás, no debe perderse de vista que la coordinación es una técnica administrativa que se emplea cuando varios sujetos o personas públicas, conforme a los ordenamientos jurídicos que la rigen, convienen en la forma de ejercer sus respectivas competencias en materias que les son propias. Por lo cual, de asistirle razón al juzgado, en todo caso lo que haría falta no sería un convenio de coordinación, sino un acuerdo de transferencia de facultades.⁸

⁸ Véase la obra de Gabriel Ortiz Reyes "El control y la disciplina en la administración pública", editado por el Fondo de Cultura Económica, paginas 85, 86 y 87, en la cual puede leerse lo siguiente:

I. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA COORDINACIÓN

Las diferentes técnicas e instrumentos jurídicos y administrativos que se han venido utilizando para el fortalecimiento del federalismo, y con ello el uso indiscriminado de términos para su designación, ha provocado falta de precisión respecto de su naturaleza y su significado. Así, el uso de las expresiones "Delegación de Facultades", "Asunción de Funciones", "Transferencia de Competencias", "Acuerdos de Coordinación", "Convenios de Adhesión", "Convenios de Coordinación", etc.

Antes de realizar el análisis de estas expresiones, conviene distinguirlas entre sí y agruparlas de acuerdo con la naturaleza de su contenido y objeto a fin de no confundir las técnicas con los instrumentos, lo que permite formar dos grupos diferentes:

1. TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS: Delegación, Transferencia, Asunción, Adhesión, Coordinación.

2. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS. Convenios, Acuerdos.

De lo anterior se sigue que cada grupo integra diferentes contenidos: en el primero, las diferentes técnicas para el manejo de las acciones, y en el segundo, los instrumentos o las formas en que se disponen esas técnicas.

La ordenación de las diferentes facultades o acciones en relación con los sujetos de su ejercicio, puede ser:

A) DELEGACION, cuando un ente asigna a los órganos subordinados a él en virtud de la relación jerárquica, el ejercicio de ciertas competencias.

B) TRANSFERENCIA, cuando un ente asigna a otro que no está sujeto a su autoridad jerárquica, funciones o recursos que le son propios, independientemente del título o forma jurídica en que se realice tal asignación.

C) ASUNCIÓN, cuando un ente ejerce ciertas funciones o aplica recursos que le son transmitidos por otro, de la titularidad del ente transmisor.

D) ADHESIÓN, cuando sus actividades las realiza un ente conforme a un ordenamiento preestablecido por la entidad proponente, respecto de la cual el ente adherido únicamente manifestará su voluntad de sujetarse al contenido y términos del convenio o acuerdo.

E) COORDINACION, cuando varios sujetos o personas públicas, conforme a los ordenamientos jurídicos que las rigen, convienen la forma de ejercer sus respectivas competencias en materias que les son propias conforme a un programa preestablecido. (Debe señalarse de paso que ni las ciencias económicas ni las de la Administración han llegado a precisar la significación unívoca del término "coordinación".)

En virtud de que la utilización de estas técnicas no sólo deriva de la norma legal, puede, por otra parte, estar consignada en un instrumento que con base en aquella permita su ejecución. Éste puede consistir en un

Convenio o en un Acuerdo, conforme a lo siguiente:

A) Habrá CONVENIO cuando la disposición legal o constitucional autorice la negociación entre diversos titulares de instancias de gobierno.

B) Habrá ACUERDO cuando la autorización base de la negociación provenga de un convenio general autorizado por la Ley o la Constitución, y tendrá por objeto el desarrollo específico de una materia prevista en lo general por el Convenio.

Con base en las normas contenidas en los artículos 26 y 115 fracción X de la Constitución, así como en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es posible considerar que la COORDINACIÓN es la realización ordenada de acciones, facultades y esfuerzos entre diferentes órganos para la consecución de un fin, realización que puede ser conjunta o separada, conforme a la decisión expresada en un CONVENIO o en un ACUERDO denominado de COORDINACIÓN.

La ejecución de estos Convenios y Acuerdos puede ser conferida a cualquiera de los entes participantes o a un organismo que de acuerdo con las formas de organización administrativa se establezca: es decir, un organismo desconcentrado, descentralizado o colegiado, en los términos del propio instrumento que lo creó, por lo que la actividad de aquél quedará sujeta a las normas del propio Convenio o Acuerdo, independientemente del grado o naturaleza de las funciones o recursos objeto de la coordinación.

En las condiciones señaladas, puede considerarse:

A) Que del examen de los artículos 26 y 115 fracción X Constitucional, el primero queda referido en general a la coordinación de las tres instancias de gobierno que forman al Estado Federal en materia de planeación, a través de la celebración de convenios, en tanto que el segundo de los preceptos invocados se concreta a la transmisión de funciones de la Federación y su correlativa asunción por los Estados, por la vía del Convenio en materia de ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos.

B) Que del texto del artículo 115 fracción X en cuestión puede deducirse la validez de la transmisión del ejercicio de funciones de la Federación a los Estados y de éstos a los Municipios en las materias de que se trata, conforme a los convenios respectivos, sin que tal transmisión corresponda a una renuncia de la titularidad de tales funciones.

C) Que en cuanto sujetos de derecho público, los otorgantes del convenio, no subordinados entre sí, expresan en el mismo su capacidad para ordenar la asunción y ejercicio de tales funciones, de acuerdo con las reglas establecidas en el convenio respectivo.

Finalmente es preciso puntualizar que para este caso no resulta aplicable la jurisprudencia PC.III.A. J/73 A (10a.), que citó el juzgado como respaldo de su sentencia; la cual tiene el siguiente rubro: INFRACCIONES A LA LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO, EN UNA ZONA MUNICIPAL. PARA DETERMINAR, APLICAR Y EJECUTAR LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES A QUIENES LAS COMETAN, DEBE CITARSE EL CONVENIO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO RESPECTIVO, A EFECTO DE QUE SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE FUNDADAS.

Se afirma lo anterior, tomando en consideración que esa ejecutoria parte de dos premisas: a) que el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal establece que los Municipios tienen a su cargo las funciones del servicio público de tránsito; y, b) que de acuerdo al penúltimo párrafo de la citada fracción, los Municipios pueden celebrar con el Estado convenios de colaboración para que esos servicios, se presten o ejerzan coordinadamente.

No obstante, el caso concreto no versa sobre atribuciones en materia de tránsito sino de transporte; y como se explicó anteriormente, se tratan de dos conceptos disímiles entendidos como materias competenciales. Por lo cual, no resulta aplicable al caso el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, ni tampoco lo es lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la citada fracción.”

13. Por tanto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

D) Que la creación de órganos derivados del convenio para dar cumplimiento a determinados objetos del mismo, o la competencia que para este efecto pueda otorgarse a otros entes con personalidad jurídica creados por la Ley o los Ejecutivos Federal o Local, confirma la posición de coordinación de los participantes, que de esta suerte no quedan subordinados entre sí.

Por tanto, la fracción X del artículo 115 Constitucional, al permitir la transferencia del ejercicio de funciones de la Federación a los Estados, y de éstos a los Municipios, está originando una nueva modalidad de actuación de la organización político-administrativa diversa de la delegación (ya que la coordinación en este sentido excluye la relación jerárquica) y distinta también de la descentralización (ya que no origina un nuevo sujeto de derecho).

INSPECTORES DEL INSTITUTO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SON COMPETENTES PARA APLICAR LOS REGLAMENTOS DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPALES EN MATERIA DE SANCIONES.

Hechos: Los juzgados contendientes sustentaron criterios contradictorios sobre si los inspectores del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, son competentes para aplicar los reglamentos de transporte público municipales, en materia de sanciones.

Criterio: Los inspectores del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California son competentes para aplicar los reglamentos de transporte público municipales, en materia de sanciones.

Justificación: Al resolver la Controversia Constitucional 2/98, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que como la prestación del servicio público de transporte no está expresamente conferida a la Federación ni a los Municipios, se debe entender implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional. No obstante, el propio Pleno agregó que de conformidad con la fracción III, inciso i), del artículo 115 de la Constitución Federal, existe la posibilidad de que las Legislaturas de los Estados asignen a los Municipios otros servicios públicos, como el de transporte. En esa lógica, el artículo 83, fracción IX, de la Constitución del Estado establecía que la prestación y regulación del servicio público de transporte era una atribución propia de los municipios; y esto fue así, hasta que esa atribución fue suprimida por reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado el 11 de diciembre de 2019. Así, en congruencia con el nuevo diseño constitucional, el 28 de marzo de 2020 se abrogó la Ley General de Transporte Público del Estado que desarrollaba el artículo 83, fracción IX, de la Constitución local; y en su lugar entró en vigor la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte. Lo anterior a su vez generó un impacto en la normatividad municipal. Por ejemplo, el Reglamento de Transporte Público para el Municipio de Tijuana, publicado el 31 de

mayo de 2002, con el objeto de desarrollar y hacer posible la aplicabilidad tanto del artículo 83, fracción IX, de la Constitución, como de la Ley General de Transporte Público del Estado perdió su vigencia cuando sus fuentes constitucionales y legales fueron abrogadas. Sin embargo, en el artículo décimo séptimo transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte el legislador estableció que las disposiciones en materia de sanciones de los reglamentos municipales continuarían vigentes hasta la publicación del reglamento de esa Ley. De manera que, si por voluntad del legislador los reglamentos municipales ahora son complementarios de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte, entonces tanto ley como reglamentos deben interpretarse buscando uniformidad y coherencia en la ordenación jurídica de la materia, debido a que se debe partir de que el legislador es un ser racional, de manera que el sistema normativo posee una lógica interna que la actividad interpretativa no puede destruir. En ese tenor, si bien es verdad que el artículo transitorio no dispone expresamente que constituye una facultad de los inspectores adscritos al instituto aplicar los reglamentos municipales en materia de sanciones, así debe interpretarse, porque de lo contrario se vería frustrada la finalidad de la Ley, así como las razones que la inspiraron, entre las que está que sea ahora el Estado el principal competente en esa materia. Por tal motivo, si de conformidad con los artículos 234, fracción II y 249 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte, los inspectores adscritos al instituto de movilidad tienen facultades para imponer sanciones conforme a esa ley y su reglamento y, hasta en tanto no se expida ese reglamento, debe entenderse vigente la normatividad municipal en materia de sanciones. Entonces, lo conducente, a fin de no privar de eficacia al texto de la ley y frustrar su finalidad, es asumir que los inspectores son competentes para aplicar los reglamentos municipales en esa materia

14. Es menester aclarar que de conformidad con el ordinal 126, último párrafo, de la Ley del Tribunal, la presente determinación no afecta las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se dictaron las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

15. Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 20, fracción IV, en relación con el numeral 126, segundo párrafo, ambos, de la Ley del Tribunal, se emiten los siguientes puntos resolutivos.

VI. RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Juzgado Cuarto y el Juzgado Primero de este Tribunal.

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno.

Remítase testimonio de esta resolución a los Juzgados contendientes, y a la Secretaría General para su publicación. En su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

Carlos Rodolfo Montero Vázquez
Magistrado Presidente

Guillermo Moreno Sada
Magistrado de Pleno

Alberto Loaiza Martínez
Magistrado de Pleno

Claudia Carolina Gómez Torres
Secretaria General de Acuerdos