CONCRETOS PRESFORZADOS DE BAJA CALIFORNIA, S.A. DE C.V.
VS
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA Y OTRA AUTORIDAD

EXPEDIENTE 64/2021 S.E. (RECURSO DE REVISIÓN)

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ

Mexicali, Baja California, a once de abril de dos mil vienticuatro.

V I S T O S los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión interpuesto por la parte actora, contra la resolución interlocutoria dictada el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro y…

R E S U L T A N D O:

I. Por escrito presentado el veinte de enero de dos mil veintidós, la parte actora interpuso recurso de revisión, contra la resolución interlocutoria dictada el veintiséis de noviembre del dos mil veintiuno, por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal.

II. Mediante acuerdo de Presidencia de este Tribunal de uno de junio de dos mil veintidós, se admitió el recurso de revisión aludido en el párrafo precedente, ordenándose dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, sin que hubieran desahogado dicha vista.

III. En sesión del Pleno de este Tribunal de tres de marzo de dos mil veintitrés, se dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, en la que se revocó la sentencia recurrida, así como el acuerdo dictado el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción de este Tribunal; y, se ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado del Décimo quinto Circuito en turno, al estimar que existía conflicto competencial entre ésta y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

IV. El cual fue radicado bajo expediente 18/2023, del índice del Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con sede en esta ciudad, resuelto el once de junio de dos mil veintitrés, en el que se declaró inexistente dicho conflicto y se ordenó devolver los autos a este Tribunal, estableciendo en su considerando segundo y en los puntos resolutivos lo siguiente:

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

"***SEGUNDO***….

Por esa Razón, sin hacer declaratoria de competencia en favor de alguna de las autoridades en comento ***y sin prejuzgar*** *sobre el trámite que tiene que realizar la autoridad que planteó este conflicto, lo procedente es* ***devolver*** *las constancias respectivas a la autoridad que remitió los autos* ***(Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California)****, para que, de estimarlo procedente y en atención a las consideraciones expresadas en la resolución de tres de marzo del año en curso, emita en forma expresa una declaratoria de competencia en favor del* ***Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California,*** *o, en su defecto, ordene a la* ***Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California,*** *para que sea esta la que realice lo anterior y decline competencia en favor de quien lo estime procedente; ello a fin de no vulnerar en perjuicio del actor su derecho de acceso a la Justicia previsto en el artículo 17, constitucional."*

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. *Se declara inexistente el conflicto competencial que puso a consideración el* ***Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California****, suscitado entre la* ***Segunda Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California,*** *y la* ***Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.***

SEGUNDO. *Devuélvase al Pleno* ***del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California,*** *el expediente* ***64/2021 S.E., CON COPIA CERTIFICADA DE ESTA RESOLUCIÓN***

Notifíquese en términos de Ley…"

V. Turnado que fue el expediente a este Pleno para dar cumplimiento al fallo protector y agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes…

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Competencia. El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracción II, y 94, fracción III, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el siete de agosto de dos mil diecisiete (Ley del Tribunal), aplicable en la especie en términos del artículo transitorio tercero de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

SEGUNDO. Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el tres de marzo de dos mil veintitrés.

Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución de tres de marzo de dos mil veintitrés y a dictar otra en la que se sigan los lineamientos precisados por el Tribunal Colegiado de Circuito.

En ese orden de ideas, se declara insubsistente la sentencia dictada por este Pleno el tres de marzo de dos mil veintitrés y se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la parte actora en los términos establecidos en la aludida ejecutoria.

TERCERO. El recurso de revisión en que se actúa es procedente, pues se interpuso contra la resolución que confirmó el auto dictado el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, mediante el cual se desechó la demanda, decretó el sobreseimiento en el juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción II, de la Ley del Tribunal.

CUARTO. Glosario.-A fin de Facilitar la lectura de esta resolución, se aplicarán las siguientes definiciones estipulativas:

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vigente al inicio del presente Juicio.
Ley Federal de Responsabilidades.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Ley de Obras Públicas.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
Sala Especializada	Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción.

QUINTO. Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto se precisa lo siguiente.

El veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve la demandante promovió juicio ante la Segunda Sala Regional del Noroeste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como se advierte del acuerdo dictado por esta el veintisiete de noviembre de ese mismo

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

año, en el expediente 3131/19-01-02-3, reclamando las prestaciones siguientes:

> *"La nulidad de las negativas fictas recaídas a las peticiones presentadas en los escritos con fechas de recepción veintisiete de julio de dos mil dieciséis, doce de octubre de dos mil dieciséis, primero de febrero de dos mil diecisiete, ocho de febrero de dos mil diecisiete, veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, cuatro de mayo de dos mil diecisiete, primero de junio de dos mil diecisiete, dieciséis de junio de dos mil diecisiete, catorce de agosto de dos mil diecisiete, doce de diciembre de dos mil diecisiete, y a la interpelación judicial notificada en forma personal a la demandada en fecha veintisiete de marzo de dos mil dieciocho (escrito de puño y letra por actuario judicial), ante el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, todas las anteriores peticiones derivadas de la ejecución del Contrato de Obra Sobre la Base de Precios Unitarios y Tiempo Determinado número DOIUM-2015-FM-LP-002 de fecha veintiuno de diciembre de dos mil quince, celebrado entre la parte actora y el Ayuntamiento de Tijuana.*

En el referido acuerdo, se determinó desechar la demanda interpuesta en los siguientes términos:

> *"Al efecto,* ***SE ACUERDA:*** *Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, en relación al artículo 36, fracción I, de la Ley en cita, y el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,* ***SE DESECHA LA DEMANDA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE****, esto ya que de conformidad con lo estatuido por el primer párrafo del artículo 3, fracción VIII y XV y el artículo 35 de la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este Órgano Jurisdiccional tiene competencia para conocer de aquellos juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y por los organismos fiscales autónomos; siendo el caso, que los actos impugnados consisten en:* ***las negativas fictas recaídas a las peticiones presentadas en los escritos con fechas de recepción veintisiete de julio de dos mil dieciséis, doce de octubre de dos mil dieciséis, primero de febrero de dos mil diecisiete, ocho de febrero de dos mil diecisiete, veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, cuatro de mayo de dos mil diecisiete, primero de junio de dos mil diecisiete, dieciséis de junio de dos mil diecisiete, catorce de agosto de dos mil diecisiete, doce de diciembre de dos mil diecisiete, y a la interpelación judicial notificada en forma personal a la demandada en fecha veintisiete de marzo de dos mil dieciocho (escrito de puño y letra por actuario judicial), ante el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California,*** *por lo que los mismos no se ubican dentro de los supuestos del artículo 3, fracciones VIII y XV y el artículo 35 de la ley Orgánica de este Tribunal, pues los actos antes mencionados no tratan respecto a la interpretación y*

VERSIÓN PÚBLICA

cumplimiento de contratos públicos de obra pública, celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino de peticiones derivadas de la ejecución de un contrato de obra pública celebrado con el ***Ayuntamiento Municipal de Tijuana, Baja California.*** *Por tanto, incuestionablemente, este órgano jurisdiccional podrá conocer, únicamente de los juicios promovidos en contra de los actos y resoluciones definitivas que se indican en las diversas fracciones de los multicitados artículos 3 y 35, y toda vez que* ***las resoluciones impugna das derivan de un contrato administrativo en que un municipio es parte, es inconcuso que las resoluciones que se impugnan son de la competencia material del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California,*** *según lo dispuesto en el artículo 22, fracción IV, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California….*"

Auto que fue exhibido por la demandante, anexo al escrito mediante el cual interpuso recurso de reclamación ante la Sala Especializada de este Tribunal, el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, contra el proveído que esta dictó el cuatro de mayo de ese mismo año, en el que se declaró improcedente el juicio por considerar que es incompetente para conocer de la controversia.

El quince de abril de dos mil veintiuno, la parte actora presentó demanda ante la entonces Segunda Sala de este Tribunal, quien le asignó el número de expediente 83/2021 S.S., y mediante auto de dieciséis siguiente, con fundamento en el artículo 23, fracción II, inciso a), de la Ley del Tribunal, y en acuerdo de Pleno dictado el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, ordenó remitirla a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción, misma que la radicó bajo expediente 64/2021 S.E.

La resolución impugnada en el juicio consistió en la negativa ficta recaída a los escritos presentados ante el Ayuntamiento de Tijuana, en fechas veintisiete de julio y doce de octubre de dos mil dieciséis, uno de febrero, ocho de febrero, veinticuatro de marzo, cuatro de mayo, uno de junio, dieciséis de junio, catorce de agosto y doce de diciembre de dos mil diecisiete, y a la interpelación judicial notificada en forma personal a la autoridad señalada como demandada el veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, radicada bajo expediente 12/2018-I-A, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en materia de Amparo y de Juicios Federales, con sede en Baja California.

Peticiones relativas a pagos derivados de la ejecución del contrato "DOIUM-2015-FM-LP-002", celebrado el veintiuno de diciembre de dos mil quince, entre la actora y el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, respecto de la obra denominada "*10010053011-REHABILITACIÓN DEL CORREDOR LÁZARO CÁRDENAS (PRIMERA ETAPA) TIJUANA, B.C.*" sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

En las que, según manifiesta en su escrito de demanda, ante la infundada pretensión del Ayuntamiento de imponerle penas convencionales por el retraso en la ejecución de la obra, comunicó a este que dicho retraso se debía a que la referida autoridad no había dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula cuarta del contrato, ya que el sitio no estaba debidamente acondicionado y el Ayuntamiento no ha realizado los trabajos de electrificación necesarios ni ha obtenido de la Comisión Federal de Electricidad, la autorización y los permisos necesarios para llevar a cabo las obras de electrificación indispensables para la conclusión de las obras contratadas.

La Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción, radicó la controversia bajo expediente 64/2021 SE, y en proveído de cuatro de mayo de ese mismo año determinó:

> *"…De un estudio integral de la demanda se advierte que el juicio resulta improcedente al actualizarse la causal de improcedencia del juicio prevista en el artículo 40, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, en razón de que el Tribunal es incompetente para conocer de la controversia planteada por la parte actora.*
>
> ***Se explica.***
>
> *La parte actora impugna en el presente juicio, la negativa ficta recaída a los escritos presentados…relativo al cumplimiento del contrato de obra….DOIUM-2015-FM-LP-002…*
>
> *Del referido contrato (visible a fojas 53 a 65 de autos), exhibido por la parte actora anexo a su escrito de demanda, se advierte que éste fue celebrado con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y que, de acuerdo a la declaración V, y Clausula Vigésima Segunda, de subsecuente inserción, su cumplimiento sería con cargo a recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano 2015, documental de eficacia demostrativa plena, conforme a lo dispuesto por los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323 y 405 del Código Civil Adjetivo, de aplicación supletoria…*
>
> *[…]*
>
> *Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la citada Ley de Obras Públicas, las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base a dicha Ley, serán resueltas por los Tribunales Federales, en los casos en que no se haya pactado clausula*

VERSIÓN PÚBLICA

arbitral o medio alterno de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables.

[…]

Por lo tanto, si la controversia planteada por la parte actora surge con motivo del incumplimiento del contrato de obra pública celebrado con base a la referida Ley de Obras Públicas y con cargo a recursos federales, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la citada Ley, así como en la tesis de jurisprudencia antes referida, la competencia para conocer de dicha interpretación y cumplimiento corresponde a los Tribunales Federales, lo anterior con independencia de que el contrato haya sido celebrado por una autoridad local, en razón de que el artículo invocado expresamente otorga competencia a los citados tribunales.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 50, fracción I, y 40, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, es procedente desechar y se desecha la demanda.

Énfasis añadido.

Determinación que fue impugnada por la parte actora mediante recurso de reclamación, el cual fue resuelto en interlocutoria dictada el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, por la Sala Especializada, en la que confirmó el acuerdo recurrido de cuatro de mayo de ese mismo año, al considerar que la controversia deriva de la ejecución de un contrato en el que el origen de los recursos, así como la regulación del mismo, es de origen federal, por lo que la competencia material corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Inconforme con la referida interlocutoria, la demandante acudió ante esta instancia revisora y formuló los agravios que en el presente fallo serán materia de análisis y resolución.

SEXTO. Estudio.- Se tienen por reproducidos los argumentos de agravio hechos valer por el recurrente, sin que sea necesario transcribirlos, toda vez que la Ley del Tribunal no establece tal exigencia, sin que con ello se violenten los principios de congruencia y exhaustividad que rigen el dictado de las sentencia, pues lo relevante es atender coherentemente la totalidad de los planteamientos que se hagan valer.

En los agravios que la demandante, aquí recurrente, hizo valer en su escrito presentado el veinte de enero de dos mil veintidós, mediante el cual interpone el recurso de revisión en que se actúa, sostiene:

- 1. Se hace una indebida, deficiente e insuficiente interpretación y aplicación de la fracción I, del artículo 54, de la Ley del Tribunal, al determinar que la competencia para conocer de la controversia, es Federal por derivarse de

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

la interpretación o aplicación de un contrato celebrado con sustento en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, cuando no es así, por lo que se violan los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales.

- El acto materia de la controversia, si bien se sustenta en la Ley de Obras Públicas, las negativas fictas que se impugnan son peticiones derivadas de la ejecución del contrato, no trata respecto de la interpretación o cumplimiento de un contrato de obra pública con cargo a recursos federales, sino de actos accesorios celebrados con una autoridad municipal, por lo que no se actualizan los supuestos de los artículos 3, fracciones VIII y XV, 35, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que estos establecen como requisito que los actos a impugnar hayan sido celebrados con dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal, lo que no se actualiza en la especie.

- De conformidad con los numerales 1, 26, fracción I, 28, fracción I, es competencia de la Sala Especializada, conocer de los juicios que se promuevan contra la negativa ficta recaída a solicitudes de carácter administrativo, emanada de autoridades municipales que causen agravio a los particulares, respecto de actos que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos de obra pública en los que el Municipio sea parte, con independencia de donde provengan los recursos o el acto jurídico que les haya dado origen.

- Reitera que no pretende impugnar la aplicación, interpretación o cumplimiento de un contrato de obra pública, sino negativas fictas recaídas a peticiones derivadas a la ejecución del mismo.

- No se funda ni motiva en forma exhaustiva, por qué no se consideró el acuerdo dictado el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por el Magistrado Instructor de la Segunda Sala Regional del Noroeste I, en el expediente 3131/19-01-02-3, relativo al juicio de nulidad promovido por la actora contra el Ayuntamiento de Tijuana, en el que se señala que al haberse celebrado el contrato con una autoridad municipal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es competente para conocer del asunto, y deriva la controversia a este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

- Solicita se admita a trámite la demanda, para que no continúe la violación a sus derechos de acceso e impartición de justicia.

- 2. Al no haberse estudiado la cuestión de fondo planteada, se le deja en estado de indefensión, al negarse la autoridad competente a impartir justicia pronta y expedita, calificando

VERSIÓN PÚBLICA

en forma errónea la naturaleza del acto que dio origen a la relación jurídica entre los litigantes, sin considerar lo que establece la Ley del Procedimiento para los actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, de aplicación supletoria.

- El derecho a la tutela judicial efectiva garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, lo que implica que los diversos asuntos al conocimiento de los tribunales deben dilucidarse en definitiva y en el menor tiempo, sin que su solución deba apoyarse en tecnicismos legales ni obstáculos que la impidan.

Los argumentos antes reseñados son parcialmente fundados, únicamente por lo que hace a que la Sala Especializada debió considerar el acuerdo dictado el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por el Magistrado Instructor de la Segunda Sala Regional del Noroeste I, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el expediente 3131/19-01-02-3, relativo al juicio de nulidad promovido por la actora contra el Ayuntamiento de Tijuana, en el que se señala que al haberse celebrado el contrato del que derivan las solicitudes -a las que recayó la negativa ficta impugnada, y la interpelación judicial- con una autoridad municipal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es competente para conocer del asunto, y deriva la controversia a este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Ello es así pues al estimar la Sala Especializada, que no es competente para conocer de la controversia, ya que quien debe conocer de la controversia conforme a la normatividad aplicable, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de no vulnerar el derecho de defensa de la parte actora debió remitir a este los autos.

En la resolución recurrida, la *a quo* resolvió el recurso de reclamación que el demandante promovió contra el auto en el que se desechó su demanda, el cual confirmó por considerar infundados los agravios hechos valer por el recurrente, al estimar que la controversia planteada por la actora surge con motivo del incumplimiento del contrato de obra pública celebrado con sustento en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con cargo a recursos federales, por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley en cita, y en la jurisprudencia 2ª./J.62/2015, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer de dicha interpretación y cumplimiento corresponde a los Tribunales Federales, con independencia de que el contrato haya sido celebrado por una autoridad local, en razón de que el artículo invocado expresamente otorga competencia a los citados tribunales. La referida jurisprudencia establece.

Registro digital: 2009252
Instancia: Segunda Sala
Décima Época

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Materia(s): Administrativa, Constitucional
Tesis: 2a./J. 62/2015 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, página 1454
Tipo: Jurisprudencia

CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. *De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.*

Contradicción de tesis 23/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

En el aludido recurso de reclamación, entre diversos argumentos en los que sostiene que la Sala Especializada sí tiene

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

facultades para conocer y resolver la controversia, el demandante expuso lo siguiente:

> *"Finalmente, y como corolario a lo anterior se anexa a este escrito de recurso copia simple del acuerdo de fecha 27 de noviembre de 2019, emitido por el Magistrado Instructor de la Segunda sala Regional del Noroeste I, dentro del expediente 3131/19-01-02-3 relativo al* ***juicio de nulidad federal promovido por mi representada Concretos Presforzados de Baja California, S.A. de C.V., en contra del Ayuntamiento de Tijuana, por las mismas prestaciones a que me contraigo en este asunto que nos ocupa, en donde se informa que con motivo de que la autoridad con la que celebró el contrato fundatorio es Municipal, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no es competente para conocer del asunto, y deriva la misma a este Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California,*** *según lo dispone la fracción IV, del artículo 22 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, motivo por el cual se acudió por orden de autoridad de categoría superior en el orden jerárquico de leyes, a solicitar la intervención de esta Sala. Se acompaña igualmente para que obre como prueba plena, el acuse de presentación de solicitud de copias certificadas de dicho acuerdo, mismas que a la brevedad que la autoridad Federal las emita, se integrarán a este recurso.*
>
> *Con base en lo anterior es que se solicita a esta H. Autoridad que en uso de las facultades que su propia Ley le confiere, además reconociendo la imposibilidad de que sean los "Tribunales Federales" quienes se avoquen al conocimiento de la cuestión planteada, admita a trámite la demanda…lo anterior para no continuar violentando sus derechos de acceso e impartición de justicia, que además deberá ser pronta y expedita."*
>
> **Énfasis añadido**

Del análisis de lo antes transcrito y del contexto del presente asunto, se advierte que asiste la razón al recurrente en cuanto a que en la interlocutoria impugnada, la Sala Especializada debió considerar el acuerdo dictado el 27 de noviembre de dos mil diecinueve por la Segunda Sala Regional del Noroeste I, en el expediente 3131/19-01-02-3, que de haberlo hecho el sentido de la resolución interlocutoria hubiese sido distinto, al advertirse que "…*un superior por orden de Ley ha declinado conocer del asunto por la naturaleza del mismo*…"

Como quedó precisado en el presente fallo, la Sala de conocimiento analizó el acto impugnado y concluyó que carecía de competencia material para conocer del juicio, en los siguientes términos.

> "***CUARTO.- Estudio de los agravios.***

VERSIÓN PÚBLICA

*Son **infundados** los agravios planteados ya que esta Sala Especializada carece de competencia para conocer de la demanda interpuesta por la parte actora, y por lo tanto, para pronunciarse sobre el fondo del asunto, **en razón del carácter federal de los recursos destinados para cubrir las erogaciones derivadas del contrato y de la normatividad aplicable al mismo**.*

***Se explica**.*

*La parte actora al interponer el recurso de reclamación, omite cuestionar el argumento central utilizado por esta Sala para sustentar el desechamiento de la demanda, pues en ninguno de sus agravios controvierte el hecho relativo a que el contrato de cuya ejecución demanda la nulidad de la negativa ficta, **fue celebrado con cargo a recursos federales**, cuestión toral, pues es precisamente el origen de los recursos empleados, lo que define la competencia para conocer de la interpretación y el cumplimiento de ese tipo de contratos de obra pública.*

*La parte actora, en el **primero de sus agravios**, insiste que el factor a considerar para determinar la competencia de esta Sala Especializada, es el hecho de que el contrato que dio origen a la controversia, es celebrado por una autoridad de carácter **municipal**, como lo es el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.*

*Sin embargo, y a efecto de precisar la naturaleza del acto que dio origen a la controversia, el recurrente pasa por alto que el contrato que celebró con el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, fue hecho con cargo a recursos de carácter federal, motivo por el cual **resulta infundado el agravio expresado**, aunado al hecho de que el referido contrato, se suscribió con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual especifica en la declaración V y cláusula Vigésima Segunda, que **su cumplimiento sería con cargo a recursos federales provenientes del Fondo Metropolitano 2015**.*

Ahora bien, tal como se explicó en el acuerdo recurrido, de conformidad con el artículo 103 de la citada Ley de Obras Públicas, las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base a dicha Ley, serán resueltas por los Tribunales Federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alterno de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables.

El artículo aludido a la letra establece:

VERSIÓN PÚBLICA

"Artículo 103.- Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los tribunales federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alterno de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables."

En el mismo tenor, la citada Ley de Obras Públicas, en su artículo uno, establece lo siguiente:

"Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

I – V …

VI.- Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal."

De lo anterior, se sigue que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, serán resueltas por los Tribunales Federales.

En cuanto a los recursos del Fondo Metropolitano 2015, derivaron del "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, formando parte del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", tal como quedó establecido en el artículo 38 del citado Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de diciembre de dos mil catorce.

Igualmente, el mencionado fondo se encuentra regulado por las "Reglas de Operación del Fondo Metropolitano" publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil quince, estableciendo en la primera de dichas reglas que "… los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal y deberán destinarse a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso, para impulsar el desarrollo integral de las zonas metropolitanas,

VERSIÓN PÚBLICA

cuyos resultados e impacto impulsen los siguientes fines: a) – l) … Dichos objetivos deberán orientarse preferentemente a programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las siguientes vertientes: desarrollo urbano; ordenamiento territorial; provisión de servicios públicos, y equipamiento ambiental."

Asimismo en la regla número nueve, se señalaba que "Los recursos del Fondo Metropolitano son subsidios federales, por lo que su aplicación y control están sujetos a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, y las demás disposiciones jurídicas aplicables." Énfasis añadido.

Lo anterior pone de manifiesto, la naturaleza federal de los recursos del contrato cuyo cumplimiento busca la parte actora , en el cual se especificó que el origen de los recursos era el Fondo Metropolitano 2015, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año dos mil quince, esto es, recursos federales que se asignan como subsidios por parte de la federación a los estados para que realicen obras de infraestructura de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, entre otras, sin perder el carácter de recursos federales.

En ese marco resultan aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se reproduce a continuación:

CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES. De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de

VERSIÓN PÚBLICA

Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.

Época: Décima Época; Registro: 2009252; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Tesis: 2a./J. 62/2015 (10a.); Página: 1454.

Por tanto se trata de un contrato en el cual, el origen de los recursos, así como la regulación del mismo es de origen federal. Por lo que, la competencia material no es de esta Sala Especializada de conformidad con el criterio jurisprudencial anteriormente citado, que en esencia, señala que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas porque lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal.

Los dos elementos que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó en cuenta para arribar a tal conclusión son, la naturaleza de los recursos empleados (federal) y el marco normativo que rige la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En la especie, se surten ambos elementos, pues por una parte está acreditado que los recursos del contrato cuyo cumplimiento se demanda son federales y, por otra parte, el contrato encuentra su fundamentación en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En cuanto al segundo de los agravios planteados por el recurrente, en el que aduce que el acuerdo recurrido lo deja en estado de indefensión, al negarse esta autoridad a impartir justicia pronta y expedita a su favor, apelando al derecho a la tutela judicial, de igual forma resulta infundado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva no implica desconocer los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de las acciones, pues para la correcta y funcional administración de justicia y la

VERSIÓN PÚBLICA

efectiva protección de los derechos de las personas, el Estado puede y debe establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los medios de defensa y, en el caso, no se actualiza el requisito de procedencia del juicio ante este tribunal, ya que versa sobre un acto cuya impugnación no corresponde conocer al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

Sirve de apoyo el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de subsecuente inserción.

DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.

Época: Décima Época, Registro: 2007621, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.) Página: 909.

En las relatadas condiciones, ante lo infundado de los agravios hechos valer, lo procedente es confirmar el acuerdo de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, mediante el cual se desechó la demanda.

Criterio que este pleno comparte por las razones y fundamentos en que se sustenta, toda vez que, al consistir la resolución impugnada en la negativa ficta recaída a los escritos presentados ante el Ayuntamiento de Tijuana, en fechas veintisiete de julio y doce de octubre de dos mil dieciséis, uno de febrero, ocho de febrero, veinticuatro de marzo, cuatro de mayo, uno de junio, dieciséis de junio, catorce de agosto y doce de diciembre de dos mil diecisiete, y a la interpelación judicial notificada en forma personal a la autoridad señalada como demandada el veintiséis de marzo de

VERSIÓN PÚBLICA

dos mil dieciocho, radicada bajo expediente 12/2018-I-A, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en materia de Amparo y de Juicios Federales, con sede en Baja California.

En los que se solicitó se le cubrieran pagos derivados de la ejecución del contrato "DOIUM-2015-FM-LP-002", celebrado el veintiuno de diciembre de dos mil quince, entre la actora y el Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, respecto de la obra denominada "*10010053011-REHABILITACIÓN DEL CORREDOR LÁZARO CÁRDENAS (PRIMERA ETAPA) TIJUANA, B.C.*" sobre la base de precios unitarios y tiempo determinado; resulta incuestionable que la solicitud de dichos pagos involucran el cumplimiento del referido contrato de obra pública.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en las fracciones VIII, y XV, del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de subsecuente inserción, y acorde a lo resuelto en la ejecutoria dictada por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el uno de junio de dos mil veintitrés en el conflicto competencial 18/2023, al no encontrarse prevista en la Ley del tribunal, la figura del reenvío, a fin de no vulnerar en perjuicio del actor su derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17, constitucional; se declara que la competencia para conocer de la controversia planteada corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, y se ordena la remisión de los autos a dicho órgano jurisdiccional.

> *Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:*
> …
>
> *VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;*
> …
>
> *XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.*

VERSIÓN PÚBLICA

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

En las relatadas condiciones, al resultar parcialmente fundados los agravios hecho valer, procede modificar el único resolutivo de la sentencia recurrida, a fin de declarar que la competencia para conocer de la controversia planteada corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y por ende, ordenar la remisión de los autos.

Por lo expuesto y fundado y, además, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 94 de la ley que rige a este órgano jurisdiccional, es de resolver y se...

R E S U E L V E

PRIMERO. En cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito el uno de junio de dos mil veintitrés en el conflicto competencial 18/2023, se deja sin efecto la resolución emitida por este Pleno el tres de marzo de ese mismo año.

SEGUNDO. Se modifica el único resolutivo de la sentencia interlocutoria dictada el veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno por la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, para quedar en los siguientes términos:

"ÚNICO.- *Este Tribunal carece de jurisdicción por razón de materia; consecuentemente, se confirma la determinación contenida en auto de fecha cuatro de mayo de dos mil veintiuno, y se ordena remitir los autos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en la ciudad de Tijuana, Baja California, a quien le corresponde el conocimiento y resolución de la controversia planteada."*

Notifíquese a las partes e infórmese de lo anterior al Sexto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada; siendo Presidente y Ponente el primero de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/MLLM

VERSIÓN PÚBLICA