



RECURSO DE REVISIÓN 364/2015

ACTOR: *****1

AUTORIDAD: GOBERNADOR DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y
OTRAS AUTORIDADES.

PONENTE:
MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ

Mexicali, Baja California, veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro.

Resolución que revoca el sobreseimiento dictado el 12 de julio de 2019 por la Primera Sala de este Tribunal [actualmente Juzgado Primero]¹ y confirma la legalidad de la resolución negativa ficta materia del juicio citado al rubro.

GLOSARIO

Ley del Tribunal: Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Ley de Responsabilidad: Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California.

Ley de Expropiación: Ley de Expropiación para el Estado de Baja California.

Gobernador: Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

I. RESULTANDOS

Antecedentes en sede administrativa.

1. El 10 de julio de 2015, *****1 presentó un oficio dirigido al Gobernador del Estado, en el que solicitó una

¹ En sesión de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de este Tribunal tomó -entre otros- el siguiente punto de acuerdo: “La denominación de los órganos de primera instancia, con excepción de la Sala Especializada, que correspondían a Primera Sala, Segunda Sala, Tercera Sala y Sala Auxiliar, que deberá aplicar a partir de la entrada en vigor de la Ley del Tribunal publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, es 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, respectivamente y, en ese sentido, las referencias que en la normatividad y documentación correspondiente, tales como los diversos Acuerdos y Nombramientos emitidos por este Pleno, se haga de las aludidas Salas, deberá entenderse hecha a los Juzgados antes precisados.”

indemnización por la cantidad total de *****2. Justificó su solicitud en la afectación -que dijo- sufrió por la construcción de una carpeta asfáltica, al ser desposeído de un inmueble del que aseguró ser el propietario. La solicitud fue en los siguientes términos:

*“...solicito en una primera instancia el pago de la indemnización que corresponda a la afectación sufrida por la construcción de la carpeta asfáltica denominada Calzada Gómez Morín con una superficie afectada de 12,178.668 m² [...] de mi propiedad a razón de *****2 pesos [...] el metro cuadrado según valor de avalúo de fecha 29 de junio del 2015, lo cual arroja una cantidad total de *****2...”²*

2. Es importante precisar desde ahora, que la referida solicitud [tal y como puede apreciarse de la lectura de su contenido] únicamente se encaminó a la indemnización ya reseñada. Por lo cual, no fue materia de esa instancia alguna otra petición, como podría ser: que se siguiera el procedimiento administrativo de expropiación en términos del artículo 27 de la Constitución de la Republica.
3. La precisión anterior es importante, porque implica que la resolución negativa ficta que fue impugnada en el juicio, solo podría entenderse configurada por virtud del silencio administrativo de la autoridad, ante la petición de la ya referida indemnización.

Antecedentes en primera instancia.

4. Debido a que el particular no obtuvo una respuesta expresa a su solicitud, el 10 de diciembre de 2015 presentó una demanda en contra del Gobernador del Estado de Baja California y el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano; la cual fue radicada por la Primera Sala de este Tribunal.

² La solicitud obra de la página 15 a la página 18 de autos.

Mediante acuerdo de fecha 18 de enero de 2016 la Sala admitió la demanda³; y señaló que el acto que se tendría como acto impugnado sería el siguiente:

“Acto impugnado. - Se tiene como acto impugnado la negativa ficta de las autoridades demandadas al pago de la indemnización por la afectación sufrida a través de la construcción de la carpeta asfáltica denominada calzada Gómez Morín, configurada por la solicitud de la parte actora presentada en fecha diez de julio de dos mil quince.”

6. Por sentencia de fecha 12 de julio de 2019, la Sala sobreseyó el juicio con fundamento en los artículos 40, fracción VI, y 41, fracción II, de la Ley del Tribunal⁴, aduciendo que en virtud de que la solicitud de indemnización debió tener como cauce el procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial, era el Director de Control y Evaluación Gubernamental [y no así el Gobernador del Estado] el facultado para darle respuesta.
7. Lo anterior permitió a la Sala razonar que, como el Gobernador del Estado no estaba facultado para dar respuesta a la solicitud, entonces no se configuró respecto a él la resolución negativa ficta materia del juicio. De manera que, no habiendo acto que pudiera imputársele, lo conducente era el sobreseimiento.

Antecedentes en segunda instancia.

³ Consultable a foja 60 de autos.

⁴ ARTICULO 40.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es improcedente contra actos o resoluciones:

I a V...

VI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente, que no existe la resolución o acto impugnado;

ARTICULO 41.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I...

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior;

Inconforme con la sentencia antes referida, el 5 de septiembre de 2019 la parte actora interpuso recurso de revisión; mismo que fue admitido mediante acuerdo de fecha 2 de octubre de 2019.

9. La línea argumentativa que siguió este Pleno para resolver el citado recurso partió por precisar que, a diferencia de lo que sostuvo la Sala, la parte actora no solicitó una indemnización con motivo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial; lo anterior, entre otras cosas, debido a que la propia actora expresamente refirió que esa ley no constituía la razón de derecho en que apoyó su pretensión.
10. Lo anterior llevó a este Pleno a determinar que la sentencia dictada por la Sala debía considerarse incongruente al haberse emitido en mérito de una causa de pedir distinta a la que planteó la parte actora tanto en su demanda como en la solicitud que configuró la resolución negativa ficta.
11. En mérito de lo anterior, este Pleno consideró conducente corregir la referida incongruencia de oficio y, por ende, revocó la sentencia dictada por la Sala. De manera que, al no existir reenvío en el juicio contencioso administrativo, estimó como propio estudiar la controversia planteada por las partes.
12. En ese tenor, confirmó la resolución negativa ficta aduciendo que el derecho a una indemnización únicamente podía surgir con motivo de un Acuerdo Expropiatorio en virtud del cual se trasladara al Estado algún bien propiedad de un particular. De manera que, si constituía un hecho asumido por las partes que no existió un Acuerdo Expropiatorio ni una traslación al Estado de la propiedad de la parte actora, era claro que a ésta no le asistía el derecho

a ser indemnizada en términos del artículo 27 de la Constitución Federal, ni de la Ley de Expropiación.

No obstante, antes de entrar al estudio del fondo del asunto, este Pleno se pronunció sobre las causales de improcedencia que plantearon tanto el Gobernador del Estado, como el Director de Control y Evaluación Gubernamental. Sus argumentos partían de una misma premisa central: la solicitud de indemnización debió presentarse y en su caso substantiarse en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

14. Este Pleno desestimó las referidas causales afirmando lo siguiente: *“Como se señaló al analizar la congruencia de la sentencia dictada por la Sala, la parte actora no solicitó una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado [...]. Por tanto, no hay razón para afirmar que la solicitud de la demandante sea extemporánea en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, ni que se debe seguir el procedimiento, ni resolver, de conformidad con lo previsto en ese cuerpo normativo.”*

Antecedentes en el amparo directo 76/2023.

15. Inconforme con nuestra determinación, el 13 de febrero de 2023, la parte actora presentó demanda de amparo directo ante este Tribunal en contra de la resolución referida anteriormente.
16. El 8 de noviembre de 2023, el Quinto Tribunal Colegiado dictó resolución en el referido juicio; amparando a la quejosa. En la ejecutoria, puntualizó lo que se transcribe enseguida:

“De lo anterior, se evidencia que el tribunal responsable dejó de atender la pretensión real de la actora, ahora quejosa que deriva de los actos que impugnó en el juicio de origen, consistentes en la negativa ficta de su solicitud de pago de una indemnización con

motivo de la privación de un bien inmueble de su propiedad y la omisión de las autoridades demandadas de llevar a cabo el procedimiento contenido en los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 24, 25, 27, 28, 30 y demás relativos a la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California y de los numerales 1, 2, 3, 10, 12, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 142, 145, 147, 148, 150, fracción I, 161, 162, 163, 164, 165, 172, 186, 188, y 190 y demás relativos a la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California.

No obstante, en la sentencia reclamada la responsable sólo se ocupó de una de las prestaciones reclamadas por la actora en la demanda consistente en la negativa ficta de su solicitud al pago de una indemnización y concluyó que esa solicitud es procedente únicamente cuando se emite un Acuerdo Expropiatorio en virtud del cual se traslada al Estado algún bien propiedad de un particular.

Esa determinación, además de que transgrede el principio de congruencia, como la quejosa lo refiere, puede dejarla en indefensión al hacer que su pretensión se vuelva inatendible, lo que resulta atentatorio a sus derechos fundamentales, pues como ha quedado expresado en párrafos precedentes, nadie puede ser privado de sus bienes sino mediante juicio seguido previamente, y en el caso de la afectación de un bien inmueble privado por parte de la autoridad para realizar un fin de utilidad pública, como es la creación de una carpeta asfáltica denominada “vialidad Gómez Morín” sólo lo podría haber realizado mediante el procedimiento de expropiación y el pago de una indemnización; lo que se advierte no aconteció en la especie, pues las autoridades demandadas no basaron su defensa en el hecho de que sí llevaron a cabo la expropiación correspondiente o bien sí se efectuó el pago de la indemnización respectiva.

Por tanto, la litis en el presente caso solo se ciñe a demostrar si existió la privación del inmueble [...], así como si la actora resulta es la titular del bien afectado y cuál fue su superficie, para así estar en posibilidad de establecer el monto de la indemnización, la que en caso de no poder ser acreditada o se materia de disputa, podrá fijarse a través del incidente de liquidación respectivo.

[...]

En esa tesitura, ante la existencia de esa violación, resulta incongruente la sentencia reclamada y, por ende, la responsable,



con su actuar, conculcó el derecho fundamental previsto en el numeral 16 Constitucional.”

En ese tenor, ese Tribunal Colegiado condenó a este Pleno a cumplir con el amparo en los siguientes términos:

“En consecuencia, a fin de restituir a la parte quejosa en el pleno goce del derecho fundamental transgredido, procede otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para el efecto de que la autoridad responsable:

1. *Deje insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar;*
2. *Dicte otra en la que, dejando intocado lo que no fue materia de concesión, ciña su decisión al principio de congruencia que rige en materia administrativa y analice la totalidad de los actos impugnados y de los argumentos en que se justificó la demandada para solicitar la indemnización por la privación de un bien inmueble, en los términos establecidos en párrafos anteriores y atienda a la verdadera litis como le fue planteada, a fin de que emita el fallo que en la especie proceda.*

18. Con motivo de lo anterior, por resolución del 7 de diciembre de 2023 este Pleno revocó la sentencia materia del amparo y se avocó a conocer del juicio conforme a la litis preexistente según el estado que guardaban las cosas antes de esa violación; esto, en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.

19. No obstante, por oficio recibido en nuestras instalaciones el 7 de febrero de 2023, se nos notificó que no se tenía por cumplida la ejecutoria de amparo. Las razones que se ofrecieron para ello son, entre otras, las siguientes:

“Ahora bien, para determinar si la resolución dictada por la responsable cumple con los lineamientos de la sentencia de amparo, sin excesos ni defectos, se toma en consideración las manifestaciones expresadas por la quejosa en su escrito respectivo ya referido, en el que sostiene en esencia que existe

defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo por parte de la responsable.

La quejosa, afirma, que en el fallo protector no se dejó a la responsable libre potestad para resolver, pues se le ordenó verificar lo siguiente:

Si existió la privación del inmueble objeto del juicio natural por parte de la demandada; si la actora es la propietaria del inmueble objeto del juicio natural y cuál fue su superficie y hecho lo anterior, estableciera el monto de la indemnización a favor de la hoy quejosa.

Planteamientos que resultan fundados, pues si bien, como ya se indicó, en los efectos en los que se constriñó la decisión de la responsable se estableció que la responsable debía dejar insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar dictar otra en la cual dejando intocado lo que no fue materia de la concesión, analizara la totalidad de los actos impugnados.

Sin embargo, del contenido de la ejecutoria con relación a los efectos del fallo protector también se advierte que se constriñó a la responsable a que analizara los argumentos en los cuales la actora, quejosa, justificó su demanda para solicitar la indemnización por la privación del bien inmueble y atendiera a la verdadera litis como le fue planteada, a fin de que dictada la sentencia que en el caso procediera.

Cuestiones que la responsable desatendió en su resolución, habida cuenta que, como la quejosa lo asevera, para emprender ese análisis, la responsable no contaba con libre potestad, porque, conforme a lo decidido por este tribunal colegiado en la sentencia de amparo, la litis en el caso solo ceñía a demostrar que si existió la privación del inmueble objeto del juicio natural por parte de la demandada; si la actora es la propietaria del inmueble objeto del juicio natural y cuál fue su superficie, para así estar en posibilidad de establecer el monto de la indemnización, la que en caso de no poder ser acreditada o ser materia de disputa, podrá fijarse a través del incidente de liquidación respectivo [...]

En la inteligencia que para cumplir con los lineamientos de la sentencia protectora, además de lo ya efectuado por la responsable deberá realizar lo siguiente:

1. Dicte otra resolución en la que deje intocado lo que no fue materia de concesión, esto es, lo relativo al levantamiento del sobreseimiento del juicio de nulidad;

2. En el análisis de la instancia, constriña su decisión al principio de congruencia que rige en materia administrativa y analice la totalidad de los actos impugnados y los argumentos en que se justificó la demanda para solicitar la indemnización por la privación de un bien inmueble y atienda a la verdadera litis como le fue planteada, a fin de emitir la resolución de fondo, debiendo para ello, verificar si existió la privación del inmueble objeto del juicio natural por parte de la demandada; si la actora es la propietaria del inmueble objeto del juicio natural y cuál fue su superficie y hecho, esto, establezca el monto de la indemnización a favor de la hoy quejosa.”

20. En mérito de lo anterior, el 12 de marzo de 2024, este Pleno presentó un escrito solicitando la reconsideración del requerimiento, aduciendo que la ejecutoria de amparo ya había sido cumplida. A esa solicitud le recayó un acuerdo recibido ante este Tribunal el 7 de mayo de 2024, en el que se consideró improcedente.

ASPECTOS QUE SE DEBEN ACATAR PARA CUMPLIMENTAR LA EJECUTORIA DE AMPARO.

21. Conforme a lo reseñado hasta aquí, para cumplimentar la ejecutoria de amparo, este Pleno está obligado a actuar en los siguientes términos:

- Primero, debe revocar de manera parcial la sentencia materia del amparo.
- En ese tenor, debe dejar intocados aspectos de esa sentencia.
- Uno de esos aspectos es el apartado en que revocó la sentencia dictada por la Sala.

- El otro aspecto es el análisis de las causales de improcedencia que invocó el Gobernador del Estado y Director de Control y Evaluación Gubernamental.

- Hecho esto y al no existir el reenvío en el juicio contencioso administrativo, debe estudiar el fondo de la controversia planteada por las partes en el juicio, partiendo de la base de que la pretensión del actor es una indemnización por la privación indebida de un bien, del que afirma es propietario, sin previa expropiación

24. **Por tanto, se procede a dictar la resolución correspondiente, siguiendo los lineamientos dados por el Tribunal Colegiado, en la ejecutoria que se cumplimenta.**

II. CONSIDERANDOS

25. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94, fracción IV, de la Ley del Tribunal, así como en términos de los artículos Primero, Segundo y Tercero y Sexto transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

Sobre la congruencia de la sentencia dictada por la Sala

26. Antes de analizar los agravios planteados por la parte actora, es deber de este Pleno analizar la congruencia de la sentencia dictada por la Sala, en mérito de lo siguiente:



Constituye un criterio reiterado por parte de las Salas y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el principio de congruencia en las providencias de los juzgadores, deriva del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

28. Para el Poder Judicial de la Federación, ese principio consiste en que las resoluciones deben dictarse conforme a la litis planteada, es decir, atendiendo a lo formulado por las partes. Pero además, implica que esas resoluciones no deben contener consideraciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos.

29. En el caso específico del proceso que se substancia ante este Tribunal, ese principio se encuentra previsto en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California [de aplicación supletoria⁶]; el cual

⁵ Ejemplo de esto es la tesis que se transcribe a continuación:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2015722

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Común

Tesis: 1a. CCXLII/2017 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 415

Tipo: Aislada

EJECUTORIAS DE AMPARO. PARA QUE SU CUMPLIMIENTO SEA TOTAL, SIN EXCESOS O DEFECTOS, DEBE VERIFICARSE LA CONGRUENCIA EN SU DICTADO.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual comprende el dictado eficaz de las resoluciones; además, del precepto referido deriva el principio de congruencia, el cual consiste en que las resoluciones se dicten de conformidad con la litis planteada, es decir, atendiendo a lo formulado por las partes (congruencia externa), y que no contengan consideraciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutivos (congruencia interna). Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en sostener que en el dictado de toda sentencia debe prevalecer la congruencia, lo cual es acorde con el cumplimiento eficaz de las ejecutorias de amparo, establecido por el legislador en los artículos 196, 197 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo, los cuales precisan que dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos. Así, cuando por la ejecutoria de amparo la autoridad responsable deba dictar una nueva resolución, el órgano de control constitucional debe analizar si la autoridad referida atiende de forma circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional y al límite señalado por la propia ejecutoria. En ese sentido, si en el nuevo fallo la autoridad responsable emitió un punto resolutivo contrario con la parte considerativa de la resolución, la ejecutoria de amparo no se ha cumplido y, por ende, el recurso de inconformidad debe declararse fundado, pues el principio de congruencia de las resoluciones judiciales debe imperar en el dictado de toda resolución, ya que sólo así se garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y la certeza y seguridad jurídica, máxime cuando está pendiente que se ejecute esa decisión.

⁶ Esto en términos del artículo 30 de la Ley del Tribunal, el cual en la parte que aquí interesa estipula lo siguiente: “A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles del Estado, siempre que se refiera a Instituciones previstas en esta Ley o la que rija el acto impugnado; y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso.

dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate.

30. Ahora, si bien el proceso que se substancia ante este Tribunal se rige fundamentalmente por el principio dispositivo, esto no significa que sea absoluto, en tanto hay aspectos del juicio que el propio juzgador puede hacer valer de oficio [como recabar pruebas⁷ o invocar causales de nulidad⁸] y otros más que no son disponibles para las partes como lo concerniente a los presupuestos procesales o a la congruencia de las sentencias.

31. Esto es así, porque la materia de los juicios que se ventilan ante este Tribunal trasciende al mero interés de las partes, pues es la sociedad misma quien está interesada en que la actuación de la administración pública se desarrolle dentro del marco legal, pero además es su voluntad que ningún particular reciba algún beneficio a costa del erario público o de un ente de gobierno sin que tenga un derecho a ello.

32. Así, la coherencia de las sentencias -al igual que la procedencia del juicio- al ser de interés y orden público, debe ser estudiada oficiosamente por parte del Pleno del Tribunal;

⁷ Al respecto el artículo 74 de la Ley del Tribunal establece lo siguiente: Las Salas del Tribunal podrán ordenar de oficio, la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos, o para acordar la exhibición de cualquier documento o el desahogo de las pruebas que estime conducentes, notificando oportunamente a las partes, a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

⁸ El último párrafo del artículo 83 de la Ley del Tribunal estipula lo que se reproduce enseguida: El Tribunal podrá hacer valer de oficio, al momento de resolver, cualquiera de las causales señaladas, si estima que ha sido acreditada en autos su existencia, aunque esta no se haya invocado expresamente por el actor.

cuestión que ha sostenido el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

33.

De entender lo contrario, aun cuando este Pleno advirtiera la incongruencia de una sentencia dictada por una de las Salas, tendría que confirmarla si las partes no lo hicieran valer. Lo cual, no solo podría implicar la culminación de un juicio con una resolución discordante con los planteamientos de las partes, sino, además, supondría una condena alejada de las pretensiones perseguidas con la presentación de la demanda.

34.

Lo dicho hasta aquí se refuerza a partir del criterio que la Corte plasmó en la jurisprudencia 2a./J. 132/2012¹⁰; en virtud del cual, ha sostenido que en el dictado de las sentencias además de analizar la legalidad de la resolución impugnada, se debe constatar la existencia del derecho subjetivo del actor.

35.

Para la Corte esa constatación debe hacerse oficiosamente, es decir, con independencia de lo alegado por las partes, para evitar que se ordene la salvaguarda o restitución de un derecho cuya existencia no se ha verificado, ya que no es jurídicamente posible que se obligue a la autoridad administrativa a reconocer una prerrogativa legal si el particular no cumple con todos los elementos para ello.

36.

Por tanto, si para la Corte es de análisis oficioso valorar la existencia del derecho subjetivo del actor para evitar que se condene indebidamente a la autoridad

⁹ Véase la tesis P./J. 133/99, de rubro: SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO.

¹⁰ La jurisprudencia tiene el rubro siguiente: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS SALAS FISCALES PUEDEN ANALIZAR OFICIOSAMENTE LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO DEL CONTRIBUYENTE PARA OBTENER LA DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE COBRADAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

administrativa, con mayor razón también debe verificarse oficialmente si la condena es congruente en relación con las pretensiones planteadas en la demanda.

37. En otras palabras, así como es obligado analizar si le asiste derecho al actor sobre lo pedido, igualmente trascendente se vuelve verificar lo solicitado en concordancia con la condena; es decir, se debe analizar no solo que el actor tenga el derecho, sino además si ese derecho es el que efectivamente pretendía satisfacer al entablar la demanda.

38. En el caso concreto, a juicio de este Pleno, la sentencia dictada por la Sala es incongruente, lo cual, en términos de lo razonado hasta aquí, contraviene el derecho humano a una justicia completa previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, así como el numeral 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

39. Para justificar la conclusión anterior, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

I. La pretensión de la parte actora al entablar la demanda era que se declarara la nulidad de la resolución negativa ficta que impugnó, y como consecuencia, que se condenara al Gobernador del Estado y al Secretario de Infraestructura, a pagarle una indemnización por la cantidad total de *****2.

II. La razón de hecho en que sustentó su pretensión fue que esas autoridades afectaron un bien inmueble de su propiedad, al construir en él una carpeta asfáltica sin que mediara un decreto expropiatorio, ni una indemnización.

III. La razón de Derecho en que apoyó su pretensión fue que en términos del artículo 27 de la Constitución Federal y su ley

reglamentaria, en relación con el numeral 186 de la Ley de Desarrollo Urbano, ninguna persona puede ser desposeída de sus bienes sino a través de una expropiación por causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.

40.

Las autoridades demandadas, en su contestación, refirieron que en todo caso la parte actora debió iniciar el procedimiento normado por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado; a lo cual ésta refutó puntualizando lo siguiente:

“Para entrar a profundidad con el tema hay que hacer la comparativa de la fundamentación de la leyes que se mencionan, siendo estas la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California y la Ley de Expropiación del Estado de Baja California, ya que ambas leyes regulan procedimientos de indemnización, es fácil confundirse entre cual es aplicable al asunto en concreto y cual no, por lo que la parte esencial de la comparativa debe versar en el fundamento constitucional de cada una de ellas, y es que mientras la Ley de Responsabilidad de del Estado de Baja California está fundamentada con el artículo 113 de la Carta Magna que persigue la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; la Ley de Expropiación del Estado de Baja california está fundamentada en el artículo 27 Constitucional, en donde emanan los derechos de propiedad, y la legitimación de la expropiación de propiedad privada.

[...]

Cabe aclarar a este H. Tribunal que el objetivo de la presente demanda es únicamente por el pago indemnizatorio del valor de los predios, propiedad de mi representado, y no por el actuar del entonces Gobernador del Estado de Baja California...¹¹

41.

Como se ya se reseñó, la Sala sobreseyó el juicio aduciendo que debido a que la solitud de indemnización en todo caso debió tener como cauce el procedimiento previsto

¹¹ Esto lo sostuvo la parte actora al contestar la vista sobre las causales de improcedencia que planteó el Director de Control y Evaluación Gubernamental al contestar la demanda. Véase foja 191 de autos.

en la Ley de Responsabilidad Patrimonial, era el Director de Control y Evaluación Gubernamental [y no así el Gobernador del Estado] quien estaba facultado para darle respuesta.

42. Lo anterior permitió a la Sala razonar que, como el Gobernador del Estado no estaba facultado para dar respuesta la solicitud, entonces no se configuraba respecto a esa autoridad la resolución negativa ficta materia del juicio. De manera que, no habiendo acto que pudiera imputársele, lo conducente era el sobreseimiento.

43. Como puede apreciarse de lo anterior, la parte actora no solicitó una indemnización con motivo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, la Sala –al dictar su sentencia- partió de esa premisa.

44. Por tal motivo, a juicio de este Pleno, esa sentencia es incongruente, porque se dictó en mérito de una causa de pedir distinta a la que la parte actora planteó tanto en su demanda como en la solicitud que configuró la resolución negativa ficta.

45. La pretensión de la actora consistió en una indemnización bajo el argumento de que era lo procedente al haber sido desposeída por causa de utilidad pública, sin que mediara una expropiación. En cambio, la Sala dictó su sentencia en torno a la Ley de Responsabilidad Patrimonial, como si la solicitud de indemnización tuviera como origen una actividad administrativa irregular.

46. Por tanto, conforme a lo que se ha razonado hasta aquí, lo conducente es corregir esa incongruencia de oficio y, por ende, revocar la sentencia dictada por la Sala. De manera que, al no existir el reenvío en el juicio contencioso

administrativo, lo propio es estudiar la controversia planteada por las partes en el juicio.

Precedente

Constituye un criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [tesis P./J. 133/99] que la coherencia de las sentencias - al igual que la procedencia del juicio- al ser de interés y orden público, debe ser estudiada oficiosamente. Ese criterio aunque surgió de la interpretación de la Ley de Amparo, es aplicable al proceso contencioso administrativo que se sigue ante este Tribunal, debido a que aunque si bien éste se rige fundamentalmente por el principio dispositivo, eso no significa que sea absoluto, en tanto hay aspectos del juicio que el propio juzgador puede hacer valer de oficio [como recabar pruebas o invocar causales de nulidad] y otros más que no son disponibles para las partes porque trascienden su propio interés, como lo concerniente a los presupuestos procesales o a la congruencia de las sentencias. Por lo tanto, cuando al estudiar los agravios planteados en revisión, el Pleno advierta que la sentencia emitida por la Sala es incongruente, debe corregirla aun de oficio. Lo cual es consistente con el diverso criterio de la Corte [2a./J. 132/2012] en el que sostuvo que, en el dictado de las sentencias, además de analizar la legalidad de la resolución impugnada, se debe valorar la existencia del derecho subjetivo del actor para evitar que se condene indebidamente a una autoridad administrativa. Si conforme a ese criterio es obligado analizar si le asiste derecho al actor sobre lo pedido, con mayor razón es igualmente trascendente verificar lo solicitado en concordancia con la condena; es decir, se debe analizar no solo que el actor tenga el derecho, sino además si ese derecho es el que efectivamente pretendía satisfacer al entablar la demanda.

47.

EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO. A juicio de este Pleno, siguiendo los lineamientos de amparo que se cumplimenta, debe asumirse que sí se configuró la resolución negativa ficta materia del juicio, porque esa ejecutoria impide que se considere que no hay acto administrativo. Por tanto, como el actor solicitó una indemnización al Gobernador del Estado y no obtuvo una respuesta, debe asumirse que se configuró esta figura en términos del artículo 45 de la Ley del Tribunal.

PROCEDENCIA. El Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano y el Director de Control y Evaluación Gubernamental, al contestar la demanda, manifestaron que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VI, debido a que la resolución impugnada no podía imputárseles.

49. Les asiste la razón. Como ya se reseñó, el acto que la Sala tuvo por impugnado es la resolución negativa ficta configurada a partir de la solicitud que la parte actora planteó ante el Gobernador del Estado. Por tanto, esa resolución no les es imputable. En ese tenor, lo conducente es sobreseer el juicio por cuanto hace a esas autoridades.

50. Por su parte, el Gobernador del Estado, al igual que el Director de Control y Evaluación Gubernamental, argumentaron que en el caso concreto se actualizaban las siguientes causales de improcedencia:

I. Primero afirmaron que el juicio es improcedente en términos del artículo 40, fracción I, de la ley del Tribunal. Para sustentar esa conclusión razonaron que las Salas de este Tribunal no son competentes para resolver si le asiste el derecho o no a la parte actora a obtener una indemnización por responsabilidad patrimonial.

II. Enseguida, arguyeron que existe un consentimiento tácito de la parte actora, porque su solicitud de indemnización es extemporánea en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

III. Finalmente razonaron que la resolución impugnada no es definitiva porque la solicitud de la parte actora se debió

substanciarse conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

51. Los razonamientos anteriores son infundados porque parten de una premisa errónea. Como se señaló al analizar la congruencia de la sentencia dictada por la Sala, la parte actora no solicitó una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

52. Por tanto, no hay razón para afirmar que la solicitud de la demandante sea extemporánea en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, ni que se debe seguir el procedimiento, ni resolver, de conformidad con lo previsto en ese cuerpo normativo.

53. Así, no habiendo una causal de improcedencia que se estime actualizada por virtud de lo cual se impida el estudio del fondo de la controversia, lo conducente enseguida es el estudio de los motivos de inconformidad que planteó la parte actora en su demanda.

54. **MOTIVOS DE INCONFORMIDAD.** Se tienen por reproducidos los motivos de inconformidad que hizo valer la parte actora atendiendo al principio de economía procesal, toda vez que la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

55. Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”.

56. En sus dos motivos de inconformidad, la parte actora sostuvo que fue desposeída de un bien inmueble por virtud de una obra pública; todo ello sin seguirse el procedimiento previsto en la Ley de Expropiación del Estado y la Ley de Desarrollo Urbano, violándose en su perjuicio el artículo 27 de la Constitución Federal, así como el numeral 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Punto jurídico a resolver.

57. Para determinar el punto jurídico sobre el cual este Pleno debe posicionarse, en principio debe tomarse en cuenta que, para cumplimentar la ejecutoria de amparo, este Pleno debe estudiar el fondo de la controversia planteada por las partes partiendo de la base que la pretensión de la actora es una indemnización por la privación indebida de un bien - del que afirma es propietaria- sin que haya mediado una expropiación.

58. Ahora bien, debido a que la ejecutoria de amparo consideró la sentencia dictada por este Pleno como violatoria del principio de congruencia, para remediar esa situación y restituir al actor en el goce del derecho que le fue violado, lo conducente es analizar su pretensión en los términos que fijó el Tribunal Colegiado.

59. No obstante cabe aclarar, que los elementos de derecho en que se apoya la pretensión del demandante o los

que hace valer la autoridad, no vinculan a este Tribunal ni tienen ninguna aplicación para la materia de la congruencia, dado que este Tribunal mantiene una absoluta libertad para decir el juicio conforme al derecho que estime aplicable, atento al principio *iura novit curia*.¹²

60. Dicho esto, se tiene que para resolver la controversia planteado en cuanto al fondo este Pleno debe responder a la siguiente interrogante: ¿La parte actora tiene derecho a la indemnización que solicitó?

Criterio.

61. Son infundados los motivos de inconformidad que hizo valer la parte actora. No le asiste el derecho a ser indemnizada en los términos en que lo solicita.

Justificación.

62. Como ya se reseñó, para cumplimentar la ejecutoria de amparo, este Pleno debe estudiar el fondo de la controversia planteada por las partes partiendo de la base que la pretensión del actor es una indemnización (lo cual constituye el objeto de la pretensión), por la afectación -que dijo- sufrió por la construcción de una carpeta asfáltica, al ser desposeído de un inmueble del que aseguró ser el propietario, sin que haya mediado una expropiación (razones de hecho que sustentan la pretensión).

63. En ese tenor, si la pretensión del actor es esa, entonces como punto de partida se debe determinar si a

¹² Esto es sostenido por la Doctrina especializada, véase como ejemplo Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, Editorial Temis, en la que a foja 433 puede leerse: "En cambio, los elementos de derecho que las partes suministran al juez al citar en la demanda las normas en que cree el demandante apoyar sus pretensiones y en los escritos de excepciones el demandado, o en los alegatos de ambos, no tiene ninguna aplicación para la materia de la congruencia, en razón de que el juzgado mantiene una absoluta libertad en la aplicación del derecho y las normas que lo contienen..."

traves de impugnar una resolución negativa ficta es factible que éste obtenga la indemnización que reclama. Dicho de otra manera, ¿existe alguna ley o algún precepto normativo que, en este caso, permita a este Tribunal condenar al Gobernador del Estado en los términos que lo peticiona el demandante? ¿Cuál sería la fuente de su derecho? ¿Podría ser -de manera directa- el artículo 27 de la Constitución Federal?

64. Para dar respuesta a esas interrogantes es preciso asentar aquí las siguientes premisas:

65. El 14 de junio de 2002 se reformó el artículo 113 de la Constitución Federal¹³ a fin de establecer la obligación del Estado de resarcir los daños causados en los bienes o derechos de los particulares con motivo de una actividad administrativa irregular y, al mismo tiempo, instituir el derecho correlativo de los afectados a obtener una justa indemnización.¹⁴

66. Con la creación de ese sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, a decir de la Suprema Corte¹⁵, el constituyente pretendió establecer una única vía para ejercer esta clase de acciones, evitando la dispersión normativa e inseguridad jurídica que existía en aquel momento, para con ello lograr que los afectados pudieran acceder a una reparación del daño efectiva.

¹³ Actualmente previsto en el último párrafo del artículo 109 de la propia Constitución: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

¹⁴ En relación a esto, la Corte en el amparo en revisión 1338/2014 estipuló que el referido derecho constitucional no solo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización mencionada, sino también el de asegurarles una vía procesal ordinaria para obtener su cumplimiento, ya que al disponer que la indemnización se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan la leyes, faculta al legislador ordinario a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por ende, imprescindible para el respeto del derecho a los particulares a la indemnización respectiva.

¹⁵ Al resolver el amparo en revisión 10/2012

Lo anterior lo confirma la propia exposición de motivos de la citada reforma constitucional: *“Desde luego, la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica que implícitamente ha sido reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al considerar que si bien los últimos años se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aun se observan rezagos importantes que imposibilitan la plena seguridad jurídica.”*

68. En ese tenor, al resolver el amparo en revisión 903/2008, la Corte sostuvo que aunque el artículo 113 de la Constitución Federal no obliga en sí mismo a los particulares a tramitar sus reclamos de responsabilidad patrimonial a través de la vía administrativa; precisó que eso no significa que la Constitución garantice a los particulares un derecho fundamental a escoger la vía que prefieran; la cuestión -dijo- puede ser regulada por el legislador ordinario y si se da la circunstancia de que éste elija el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa como el cauce idóneo, es ese el procedimiento que debe seguirse.

69. Así, por virtud de esa reforma, los órdenes de gobierno estatal y municipal fueron dotados de libertad de configuración para normar el procedimiento de acceso a ese derecho fundamental con la sola condición de que no restringieran su contenido mínimo. En congruencia con ello, el legislador de Baja California dispuso que la indemnización por la actividad administrativa irregular de la Administración Pública Estatal, habría de tramitarse mediante el procedimiento especial previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

70. En ese tenor, el artículo 1 del citado cuerpo normativo dispone lo siguiente: *“Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las*

bases y procedimientos para hacer eficaz la garantía de responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos. La responsabilidad patrimonial por actividad administrativa irregular a cargo de los entes públicos es objetiva y directa, **y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.**”

71. En tal virtud, de conformidad con los artículos 1, 20 y 35 de ese cuerpo normativo, la finalidad del procedimiento radica en última instancia, en reconocer o negar a favor de los particulares un derecho a la indemnización. De manera que, en sede administrativa, estos tienen la carga de acreditar los presupuestos de atribución de la responsabilidad estatal; es decir: a) la realización de una acción u omisión; b) la actualización de un daño; y c) la existencia de una relación causal entre el daño experimentado y la acción u omisión del agente.

72. Como se aprecia de lo anterior, la naturaleza especial del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se distingue de aquellos que funcionan únicamente como medios de control del acto administrativo como lo es el juicio que se ventila ante este Tribunal, dado que, a diferencia de aquel procedimiento, estos tienen por objeto declarar la nulidad o validez de un acto administrativo y con ello restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación.

73. Confirma lo anterior, el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial que expresamente estipula: “La nulidad o revocación de actos administrativos no presupone por sí misma derecho a la indemnización”. La transcripción anterior pone de manifiesto que el legislador, tal y como lo reconoció la Corte

en el amparo en revisión 2278/2014¹⁶, claramente distinguió la reclamación por responsabilidad patrimonial estatal de los demás procedimientos de control administrativo. De lo cual se sigue que, a su ver, no por demandar la nulidad de un acto administrativo y obtener una sentencia favorable, debe entenderse configurado uno de los presupuestos para obtener una indemnización.

74. Por tal motivo, el análisis de la prueba en uno y otro caso debe llevarse a cabo desde un plano de observación distinto. En un proceso contencioso el juzgador no debe admitir y valorar medios de prueba tendientes a acreditar la actividad administrativa irregular, puesto que con ello se estaría substituyendo en la autoridad administrativa. Su labor debe limitarse a analizar si esos elementos de convicción fueron valorados correctamente o si le otorgó el alcance probatorio que merecían; en tanto le es obligado tomar en consideración el acto impugnado tal y como fue apreciado por la autoridad. El juicio contencioso no es un nuevo procedimiento de responsabilidad patrimonial.

75. Esa fue la lógica que siguió la Corte en la jurisprudencia 2ª. XCVIII/2014 (10ª), de rubro: *PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU DESARROLLO EN LA VÍA JURISDICCIONAL*; la cual es aplicable al caso por analogía y en virtud de la cual estableció lo que por su importancia nos permitimos reproducir a continuación: “*Conforme a los artículos 19 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad*

¹⁶ Al respecto y en relación a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial la Corte sostuvo: “Resulta oportuno destacar que el artículo 20 expresamente establece que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, “no presupone por sí misma derecho a la indemnización”. La anterior regla deriva del hecho de que en términos del artículo 18, si iniciado el procedimiento de reclamación respectivo, se encontrare pendiente algún medio de defensa que haya interpuesto el particular contra el acto que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Así, aún en el supuesto de que en diversa vía se combata el mismo acto administrativo cuya responsabilidad patrimonial se demanda, y en su caso, se declare la nulidad o anulabilidad del mismo, ello resulta insuficiente para que se tenga por acreditado el derecho al pago indemnizatorio, esto es, el legislador claramente distinguió la reclamación de responsabilidad patrimonial estatal de los demás procedimientos de control administrativo.

Patrimonial del Estado, no debe concebirse al juicio contencioso administrativo como un nuevo procedimiento de responsabilidad patrimonial en donde proceda analizar medios de prueba que el gobernado no presentó en el de origen pudiendo hacerlo, sino que debe entenderse como la instancia de revisión de la legalidad de la resolución recaída a la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, en donde se verificará si ésta cumple o no con la totalidad de los requisitos que le impone la normativa aplicable, por lo que el órgano jurisdiccional debe limitarse a analizar la resolución combatida tal como fue emitida, estudiando y resolviendo los argumentos expresados por las partes. En esa tesitura, si bien en el procedimiento de origen corresponde a la autoridad desvirtuar de manera fehaciente la pretensión de indemnización por "actividad administrativa irregular" una vez que el particular haya agotado su carga probatoria -la acreditación del daño y la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida-, lo cierto es que en el juicio contencioso administrativo corresponderá al actor acreditar y justificar las razones por las que considera que, contrario a lo establecido en la resolución impugnada, el ente estatal no demostró que su actuar estuvo apegado a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración; de ahí que, a diferencia del procedimiento de origen, en la sede jurisdiccional el particular debe aportar todas las pruebas que tenga a su alcance para desvirtuar la decisión que niega la indemnización por responsabilidad administrativa del Estado."

76. En congruencia con lo anterior, en el artículo 25 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, el legislador facultó a este Tribunal, no para substanciar el referido procedimiento, sino para conocer de las impugnaciones que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado.¹⁷

77. En el caso concreto, de acreditarse que el demandante fue desposeído de un bien por el Estado sin que mediara un procedimiento expropiatorio o una indemnización, a fin de hacer una carpeta asfáltica implicaría un daño que no tenía

¹⁷ Artículo 25.- Las resoluciones que dicten los órganos competentes de las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal o Municipales que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial, o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, o a través del recurso administrativo que se señale en el reglamento.

obligación jurídica de soportar en virtud de no existir fundamento legal, o causa jurídica de justificación para legitimar ese desposeimiento.

78. Por tal motivo, ese proceder de la autoridad sería una actividad administrativa irregular en términos de los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y 3, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial¹⁸.

79. De manera que, para que se le reconozca el derecho a la indemnización que solicita, el demandante está obligado a seguir -previamente- el procedimiento previsto por el legislador como el cause específico para exigir la reparación del daño; el cual, como se ha explicado, se encuentra normado en la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

80. Esa fue la voluntad del constituyente según la reforma constitucional ya comentada, puesto que en su artículo transitorio único estableció lo que se reproduce enseguida: *“La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes: a) [...], y b) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización.”*

81. Como se aprecia de la transcripción anterior, mientras no se siga el procedimiento relativo, no puede generarse el derecho al pago de la indemnización por responsabilidad patrimonial.

¹⁸ Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I.- Actividad administrativa irregular: Aquella ejecutada por algún ente público que cause daño a la persona, los bienes, o los derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal, o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. Incluye tanto los hechos como los actos administrativos. Los hechos administrativos son los actos materiales que realizan los entes públicos; y los actos administrativos son los que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Aquí, cabe hacer una puntualización adicional. A decir de la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, existen violaciones a derechos que no son atendidas por figuras o instituciones específicas, de manera que se consideran violaciones “atípicas”; pero al mismo tiempo, existen otras [denominadas por la Corte como violaciones “típicas”] cuya actualización permite a las personas acudir a mecanismos diseñados específicamente para reparar el daño correspondiente, de manera que esos mecanismos no pueden obviarse o pasarse por alto, así como tampoco la doctrina que se ha elaborado en torno a ellos.¹⁹

83.

En el caso concreto, de estimarse probada la acción del demandante, estaríamos en presencia de una violación al

¹⁹ Amparo directo en revisión 50/2015, del cual emanó la siguiente tesis:

Registro digital: 2018862

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1a. CLXXXVIII/2018 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 464

Tipo: Aislada

TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL QUE UN HECHO PUEDA CALIFICARSE COMO VICTIMIZANTE POR CONLLEVAR VIOLACIONES A AQUÉLLOS, NO IMPLICA HACER A UN LADO LAS REGLAS QUE RIGEN A LAS INSTITUCIONES DISEÑADAS PARA EXIGIR LA REPARACIÓN DEL DAÑO CORRESPONDIENTE, ASÍ COMO A LA DOCTRINA QUE SE HA ELABORADO EN TORNO A ÉSTA. Existen hechos ilícitos (como género) que, más allá de una transgresión derivada del incumplimiento de un deber o de una prohibición de carácter legal (ilícitos en sentido estricto), implican una indebida o irregular afectación sufrida por una persona en la forma de una violación a derechos humanos, razón por la cual, han sido calificados como “hechos victimizantes”. Ahora bien, existen múltiples casos donde las violaciones a derechos humanos no son atendidas por figuras o instituciones normativas específicas, de modo que podría hablarse de “violaciones atípicas” a derechos humanos, que deberán atenderse desde el marco constitucional aplicable y revisando la forma en la cual el ordenamiento jurídico puede contribuir al respecto. Por otra parte, existen otras violaciones a derechos humanos que podrían calificarse de “típicas”, pues además de la transgresión a esos derechos, implican necesariamente la afectación a los deberes o prohibiciones legales mencionados, cuya actualización permite a las personas acudir a los mecanismos jurisdiccionales diseñados específicamente para los supuestos respectivos, a través de los cauces legales correspondientes. Así, en estos casos se está ante hechos ilícitos que suelen entenderse desde el marco legislativo que los regula, aun cuando en el fondo pueda subyacer una violación a derechos humanos, como ocurre, por ejemplo, en los asuntos de negligencia médica, que son tratados por el ordenamiento jurídico a través de instituciones como la responsabilidad patrimonial del Estado o la responsabilidad civil extracontractual, con independencia de que en el fondo puedan estar en juego los derechos a la integridad y a la vida. En estos términos, cuando se trate de un caso de violaciones a derechos humanos, éstas se calificarán como “típicas” cuando su ocurrencia en la vida diaria es tan frecuente o relevante que el ordenamiento jurídico las ha explicado a través de figuras e instituciones jurídicas específicas. Lo anterior exige entender como ideas complementarias, qué casos como los de negligencia médica o de responsabilidad extracontractual en general –ya sea en su vertiente civil o como actividad irregular del Estado– entrañen una posible –mas no necesaria– violación a los derechos humanos a la vida, a la integridad y a la salud, y el que dicha cuestión se traduzca en un problema de naturaleza civil o administrativa, con reglas específicas derivadas de cada una de esas materias, lo que conduce a un análisis en torno a la transversalidad de los derechos humanos y su relación con las distintas ramas del derecho con las que interactúa, pues la posibilidad de que un hecho pueda calificarse como victimizante por conllevar violaciones a derechos humanos, no implica hacer a un lado las reglas que rigen las instituciones diseñadas para exigir la reparación del daño correspondiente, así como la doctrina que se ha elaborado en torno a ésta. No obstante, como ocurre a partir del paradigma constitucional en materia de derechos humanos que impera desde junio de 2011, las normas y los procedimientos que formen parte de las instituciones respectivas deberán interpretarse de conformidad y contrastarse con el parámetro de control de regularidad, de modo que en cada caso se tutelen adecuadamente los derechos de las personas involucradas.

derecho de propiedad en contravención del artículo 27 de la Constitución Federal; sin embargo, este tipo de violaciones, aunque implica la transgresión a ese derecho, involucra también la afectación a deberes previstos en la ley reglamentaria que tienen un cause específico para exigir la reparación del daño [es decir, se trata de una violación “típica”]. Por tal motivo, a decir de la Corte, es inadmisibles obviar el procedimiento establecido por el legislador para estos casos.

84. Así, pretextando el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, este Tribunal no puede reconocer el derecho del demandante a la indemnización que solicita, soslayando el procedimiento que estableció el legislador como un mecanismo, no sólo para proteger el interés particular, sino además el interés público; ya que de lo contrario, se generaría un derecho absoluto e irrestricto para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado a través de este juicio, pasando por alto lo previsto en la Constitución Federal y en la ley que rige la materia, y con ello desarticulando el sistema legal que en la materia instrumentó el Constituyente Permanente.

85. En ese mismo sentido se pronunció la Corte al resolver el amparo directo en revisión 2278/2014²⁰. En la ejecutoria

²⁰ Al respecto puntualizó: “En el entendido que el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado expresamente establece que la nulidad del acto administrativo “no presupone por sí misma derecho a la indemnización”, pues para ello, es menester que se substancie el procedimiento de reclamación patrimonial del Estado conforme a las reglas que establece la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que si en la especie el juicio de origen fue promovido como juicio de nulidad y no como reclamación directamente ante el Tribunal responsable -conforme al derogado artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado-, no resulta jurídicamente posible que la Sala Superior realice pronunciamiento alguno respecto a la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, al no ser la vía instituida para ello.

En el entendido de que condicionar a la empresa quejosa a que agote el procedimiento de reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pese a que obtuvo la nulidad del acto administrativo que se reputa como lesivo para efectos de la indemnización respectiva, de manera alguna implica que se menoscabe el derecho humano de acceso a la justicia pronta y completa tutelado por el artículo 17 de la Constitución General de la República, como incorrectamente se determinó en la ejecutoria de amparo.

puntualizó que el derecho humano de acceso a la justicia pronta y completa tutelado por el artículo 17 de la Constitución, no llega al extremo de que los justiciables puedan soslayar los requisitos procedimentales que señala la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional para efectos de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, pues lejos de beneficiar a los particulares, tal criterio conllevaría a menoscabar el principio de seguridad jurídica y a que se contravengan los principios y valores que dan forma al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado establecidos por el Poder Revisor de la Constitución.

86. Por el contrario -añadió la Corte- la exigencia de agotar el procedimiento de responsabilidad patrimonial resulta concordante con el artículo 17 de la Constitución Federal, que se traduce, esencialmente, en que la administración de justicia se imparta en los plazos y términos que fijen las leyes y con arreglo, precisamente a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

87. Así, en mérito de las premisas anteriores (respaldadas en los diversos criterios de la Corte que fueron citados en esta sentencia), es posible arribar a las siguientes conclusiones:

Esto es así, ya que el derecho humano en referencia no llega al extremo de que los justiciables puedan soslayar los requisitos procedimentales que señala la ley reglamentaria del artículo 113 constitucional para efectos de obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, ni mucho menos que deban de resolverse dos procedimientos de distinta naturaleza en la misma vía, pues lejos de beneficiar a los particulares, tal criterio conllevaría a menoscabar el principio de seguridad jurídica y a que se contravengan, desde luego, los principios y valores que dan forma al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado establecidos por el Poder Revisor de la Constitución y cuyo ejercicio, se insiste, se encuentra subordinado a las formalidades que la ley secundaria establece para ello.

Por el contrario, la exigencia de agotar el procedimiento de responsabilidad patrimonial resulta concordante con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se traduce, esencialmente, en que la administración de justicia se imparta en los plazos y términos que fijen las leyes y con arreglo, precisamente, a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”



La afectación que refiere el demandante, de acreditarse, constituiría una actividad administrativa irregular del Estado.

- II. El artículo 109, último párrafo, de la Constitución Federal, establece un derecho humano a ser indemnizado en esos casos.
- III. No obstante, para tener derecho a esa indemnización es obligatorio -y no potestativo- agotar el procedimiento administrativo normado por el legislador ordinario.
- IV. El juicio contencioso administrativo no puede substanciarse en substitución de ese procedimiento, porque tiene una naturaleza y finalidad distinta. Constituye una instancia de control de los actos administrativos. Por lo cual, en todo caso únicamente puede operar como una instancia de revisión de tal procedimiento.
- V. En Baja California, el referido procedimiento se encuentra previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial. Por lo cual, por disposición del constituyente y del legislador ordinario de esta entidad federativa, ese procedimiento constituye la única vía para acceder a la reparación de los daños sufridos con motivo de una actividad administrativa irregular por parte del Estado.
- VI. Ahora bien, no es un hecho controvertido que el demandante -a la fecha- no ha agotado ese procedimiento. Por tal motivo, en esa instancia [que como se dijo es única y obligatoria], no se han analizado los presupuestos de atribución de la responsabilidad estatal; es decir: a) la realización de una acción u

omisión; b) la actualización de un daño; y c) la existencia de una relación causal entre el daño experimentado y la acción u omisión.

- VII. Por lo cual, no existe un pronunciamiento por parte de la autoridad competente sobre el derecho del actor a obtener la indemnización que solicita.
- VIII. De manera que, este Pleno no puede emprender ese análisis sin sustituirse en las facultades de la autoridad, lo que cual le está jurídicamente vedado.
- IX. Por tal motivo, no es posible reconocer en el demandante el derecho al pago de la indemnización que constituye su pretensión.
- X. Por lo demás, deber decirse que el Gobernador del Estado no es la autoridad competente para pronunciarse sobre la indemnización que no ocupa, en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.²¹
- XI. Por lo cual, aun de pasarse por alto todo lo anterior, no podría condenarse a esa autoridad a resarcir el daño.
- XII. De manera que, lo conducente es declarar infundados los motivos de inconformidad planteados por el demandante y confirmar la resolución negativa ficta materia de este juicio.

88. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por el artículo 94, de la Ley del Tribunal, es de resolver lo siguiente:

²¹ En términos de los artículos 3, fracción V y 35 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, el órgano competente es la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental actualmente: Secretaría de la Honestidad y la Función Pública del Gobierno del Estado de Baja California

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se revoca la sentencia dictada por este Pleno el 7 de diciembre de 2022, así como la dictada el 7 de diciembre de 2023; esto, en virtud del amparo directo 76/2023 del Índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Atento a los razonamientos expuestos en el apartado de Considerandos, se revoca el sobreseimiento decretado por la Primera Sala, actualmente Juzgado Primero de este Tribunal, el 12 de julio de 2019, y en su lugar se confirma la validez de la resolución negativa ficta materia del juicio.

Notifíquese a las partes la presente resolución en términos del Título Segundo, Capítulo Primero, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California; así como en mérito del Punto Noveno del Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, de fecha veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez -quien emite voto concurrente-, Guillermo Moreno Sada 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.

1

“ELIMINADO: Nombre, 2 párrafo(s) con 2 renglones, en fojas 1. 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.”

2

“ELIMINADO: Cantidad en dinero, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1, 2 y 14. 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.”

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 364/2015, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en treinta y cuatro fojas útiles.-----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los 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, 55 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los veintidós días del mes de agosto de dos mil veinticuatro.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.