



**SÍNDICO PROCURADOR DEL
AYUNTAMIENTO DE
ENSENADA, BAJA
CALIFORNIA
VS
IBERPARKING S.A. DE C.V.
EXPEDIENTE 138/2019 TS
(RECURSO DE REVISIÓN EN
CUMPLIMIENTO DE
AMPARO)**

**MAGISTRADO PONENTE:
CARLOS RODOLFO
MONTERO VÁZQUEZ**

Mexicali, Baja California, a veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro.

VISTOS los autos para resolver en definitiva el recurso de revisión interpuesto por la parte actora Ayuntamiento de Ensenada, contra la resolución de sobreseimiento dictada el diez de diciembre de dos mil diecinueve por la entonces Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero de este Tribunal en el juicio contencioso administrativo citado al rubro, siguiendo los lineamientos fijados en la ejecutoria dictada en el amparo directo 253/2023 del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, y...

RESULTANDO:

I.- Por escrito presentado el catorce de enero de dos mil veinte el Ayuntamiento de Ensenada, por conducto de su Síndico Procurador, interpuso recurso de revisión contra la resolución de sobreseimiento dictada el diez de diciembre de dos mil diecinueve por la entonces Tercera Sala de este Tribunal.

II.- Mediante acuerdo de la Presidencia de este Tribunal de ocho de junio de dos mil veintiuno 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 las partes hubieran realizado manifestación alguna.

III.- Agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, en acuerdo de dos de agosto de dos mil veintiuno se citó a las partes para oír resolución respecto el recurso de revisión antes mencionado y se ordenó turnar el expediente al Magistrado Ponente.

IV.- En sesión del Pleno de este Tribunal de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés se dictó resolución respecto del recurso de revisión antes mencionado, en la que se revocó la sentencia recurrida y, en su lugar, se declaró la nulidad de los acos impugnados.

V.- La referida resolución dictada por este Pleno fue impugnada mediante juicio de amparo directo 253/2023 del índice del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito con sede en esta ciudad, en el que se resolvió conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitado por el demandante, aquí recurrente.

VI.- 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...

CONSIDERANDOS

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

SEGUNDO.- Procedencia.- El recurso de revisión interpuesto es procedente, pues se impugna la resolución

que decretó el sobreseimiento en el juicio, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 94, fracción III, de la Ley del Tribunal.

TERCERO. Efectos de la concesión del amparo.-El fallo protector, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

“VI. Efectos del fallo protector

En consecuencia, al resultar fundado el segundo concepto de violación expuesto, lo procedente es conceder el amparo solicitado para el efecto de la autoridad responsable:

- a. *Deje insubsistente la sentencia reclamada;*
- b. *Dicte otra en la que, conforme a las consideraciones vertidas en esta ejecutoria, determine el sobreseimiento en el juicio contencioso de origen.*

Ante la concesión apuntada, resulta innecesario el análisis de los conceptos de violación primero y tercero, pues no le alcanzaría un mayor beneficio que el aquí obtenido, con los términos de la concesión del amparo.

...”

Insubsistencia de la resolución dictada por este Pleno el cinco de enero de dos mil veintitrés.

Como se aprecia lo antes transcrito, este Pleno está compelido a declarar insubsistente la resolución de treinta y uno de mayo 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 treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés y se procede al examen y resolución del recurso de revisión interpuesto por la autoridad demandada en los términos determinados en la aludida ejecutoria.

CUARTO.- Antecedentes. El juicio en que se actúa fue promovido por el Síndico Procurador del Ayuntamiento de Ensenada contra Iberparking S.A. de C.V., señalando como actos impugnados los siguientes:

“a) El acuerdo de cabildo tomado en sesión extraordinaria de extrema urgencia, celebrada el 22 de noviembre de dos mil dieciocho, en la que entre otras cosas aprobó:

- La declaratoria de imposibilidad de prestar directamente el Servicio Público de Estacionamiento.*
- Sujetar al Régimen de Concesión el uso de la Vía Pública para la prestación (sic) servicio de estacionamiento público,*

mediante la instalación de, operación, administración y mantenimiento de aparatos tipo parquímetros, instruir al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios Públicos del Municipio de Ensenada, del XXII Ayuntamiento;

-El Procedimiento de Licitación Pública Nacional 01/2019, "Concesión del Servicio de Estacionamiento de Vehículos Regulado por Parquímetros".

- Las consecuencias jurídicas de dicho acuerdo de cabildo.

b) El Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Cobro de Derechos por Concepto de Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública Regulado por Parquímetros, celebrado el veintidós de febrero de dos mil diecinueve, entre la empresa IBERPARKING, S.A. de C.V. y el XXII Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, y los antecedentes en que se funda."

Una vez agotada la instrucción del juicio, la a quo decretó el sobreseimiento del juicio por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción IX, en relación con el artículo 22, párrafo último, de la Ley del Tribunal, al sostener que los actos impugnados no son definitivos, por haber solicitado el Presidente Municipal de Ensenada la revocación de la concesión otorgada a la demandada y que tal solicitud se encuentra en trámite ante la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y la de Servicios Públicos e Infraestructura, ambas del Ayuntamiento de Ensenada.

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

QUINTO. Agravios.- Se tienen por reproducidos los agravios hechos valer por la 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 sentencias, pues lo relevante es atender coherentemente la totalidad de los planteamientos que se hagan valer.

En su **agravio primero** la autoridad recurrente expone que la sentencia recurrida le repara perjuicio por lo siguiente:

-El contrato concesión que se impugna es un acto definitivo y no puede ser revocado ni modificado sin el consentimiento del beneficiario, lo que imposibilita al Ayuntamiento de Ensenada a realizar un acto sin que se

genere un perjuicio a la misma administración, así como al interés social y al orden público.

-El *a quo* declaró el sobreseimiento del juicio haciendo una interpretación ajena a la naturaleza de la acción de lesividad, al considerar que el Ayuntamiento de Ensenada tiene la facultad de revocar y/o modificar sus actos, lo que es posible siempre y cuando no se hubieran generado derechos a particulares.

- Por tanto, no puede dejar de considerarse que los actos del Ayuntamiento de Ensenada que afectan al Municipio y a sus habitantes, deben estar sujetos a un control de legalidad, esto es, que deben ser revisados por una instancia diversa y no dejarlos al arbitrio de la autoridad que le concedió derechos al particular; invoca la jurisprudencia PC.XI. J/4 A (10a.) con registro digital 2014869 de rubro "ACCIÓN DE LESIVIDAD. EXISTE LESIÓN JURÍDICA AL ESTADO CUANDO EL ACTO ADMINISTRATIVO SE DICTÓ EN CONTRAVENCIÓN DE LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).".

- El principio de presunción de legalidad lleva a entender que las resoluciones emitidas por las autoridades municipales se pronunciaron de acuerdo con los requisitos legales, salvo prueba en contrario ante este Tribunal y que, por tanto, para su anulación, modificación o alteración, la autoridad debe someter la procedencia de su nulidad al juicio de lesividad.

-La intención de promover el juicio de lesividad es precisamente buscar que se atiendan los principios de la justicia administrativa, toda vez que este instrumento los contiene y son precisamente para equilibrar y poner al mismo nivel a la autoridad y al gobernado, con el único fin de someter al poder público al orden jurídico, pues no puede dejarse al arbitrio de la autoridad que deje sin efectos una resolución favorable a un particular cuando estime que existe una lesión a sus intereses, sino que debe someterse a los derechos humanos señalados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

-La acción de lesividad se intenta porque el acto impugnado es definitivo, pero además porque la acción de lesividad es un proceso administrativo especial entablado por la propia administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un

particular, pero que además es ilegal y lesivo a los intereses de la administración; que tal acción se intenta a través de un juicio en respeto al derecho humano de audiencia y defensa de los particulares, contemplado en el artículo 14 constitucional.

-La acción de lesividad intentada no es un procedimiento que se haya establecido para atender contra derechos de particulares, sino que se instaura en respeto al derecho humano de seguridad jurídica, el cual contempla las fases esenciales de todo procedimiento, pues aun cuando pudiera existir una irregularidad en un derecho otorgado al particular, este tiene el derecho de demostrar lo contrario, a través de un juicio en el que se le dé la oportunidad de ser oído y vencido; que la autoridad no puede por mutuo propio revocar una resolución favorable, como es el caso, sino a través de un juicio, tal como se está intentando.

En su **agravio segundo** la autoridad recurrente expone:

-La sentencia recurrida le agravia toda vez que el contrato concesión debe ser considerado un acto definitivo, dado que es el acto con el que se culmina el procedimiento administrativo para el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio de cobro de derechos por concepto de estacionamiento de vehículos en la vía pública regulado por parquímetros; cita la tesis 2a. X/2003 con registro digital 184733 de rubro "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL."

-El procedimiento realizado por la autoridad abarca de principio a fin los actos de autoridad que deben agotarse para la celebración de un contrato de concesión (producto final y definitivo que permite accionar el presente juicio), mismos que consisten en:

- Inicio: el Ayuntamiento de Ensenada declaró la imposibilidad del Municipio de prestar el servicio de cobro de derechos por concepto de estacionamiento de vehículos en la vía pública regulado por parquímetros (acto no definitivo).
- El Ayuntamiento de Ensenada autorizó la licitación pública nacional 01/2019 para la "Concesión del Servicio de

Estacionamiento de Vehículos Regulados por Parquímetros" (acto no definitivo).

- La empresa demandada gana la licitación pública nacional 01/2019 para la "Concesión del Servicio de Estacionamiento de Vehículos Regulados por Parquímetros" (acto no definitivo).

- Final: el Ayuntamiento de Ensenada y la empresa demandada celebran contrato concesión para la prestación del servicio de cobro de derechos por concepto de estacionamiento de vehículos en la vía pública regulado por parquímetros (acto definitivo).

-El contrato concesión impugnado concluye la actuación administrativa, en tanto que define directamente el fondo del asunto y produce efectos jurídicos definitivos, dado que le otorga a un particular el derecho a prestar el servicio público de cobro de derechos por concepto de estacionamiento de vehículos en la vía pública regulado por parquímetros.

-Tan definitivo es el acto que una vez que cause ejecutoria la sentencia recurrida, el particular pudiera iniciar la actividad concesionada, al no existir otra medida para detener el posible daño que originaría al Municipio la ilegalidad del acto que origina la concesión.

-Es idóneo que a través de esta instancia un órgano jurisdiccional brinde el auxilio a la autoridad demandante para que decida sobre la legalidad del acto que se reclama.

-De los conceptos de concesión y de contrato administrativo se advierte que los contratos concesión son actos jurídicos con los que, mediante un acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular, se otorgan diversos derechos al beneficiario, como prestar un servicio público, recibir un pago en contraprestación y recibir una indemnización, entre otros, tal como sucede en la especie.

-Este Pleno podrá advertir que el contrato concesión que se impugna es un acto definitivo en virtud de los términos a que se contrae; que los derechos otorgados a la empresa demandada causaron efectos jurídicos definitivos, dado que tal contrato no puede ser revocado o modificado por la autoridad demandada, pues goza de la presunción de

legalidad, de manera que es necesario someter su validez al juicio administrativo de lesividad, en términos de los artículos 22, fracción VII, y 45, párrafo quinto, de la Ley del Tribunal.

-No se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 40, fracción IX, de la Ley del Tribunal para el efecto de que fuese sobreseído el juicio, pues la demanda de lesividad señala como acto impugnado el contrato concesión, mismo que se ofreció como prueba, siendo que la demanda y la prueba en mención se admitieron.

-No nos encontramos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 40 de la Ley del Tribunal, por lo que el *a quo* debió analizar el fondo del asunto, considerando el principio general de derecho que reza “donde la Ley no distingue, no le es dable al Juez distinguir.”.

En su **agravio tercero** la autoridad recurrente señala que la sentencia recurrida viola en su perjuicio el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, mismos que prevén que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido que lo proteja contra actos que violen derechos fundamentales y que se debe privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales; que el sobreseimiento recurrido violenta los citados preceptos tomando en consideración que se le está negando el acceso a la justicia, aunado a que no se analiza el fondo del asunto con motivo de supuestas fallas procedimentales.

Conforme a lo resuelto en la ejecutoria de amparo 253/2023 que se cumplimenta, son infundados los agravios antes reseñados, por lo que debe confirmarse la sentencia recurrida.

Lineamientos del amparo. La sentencia de amparo que vincula a éste órgano jurisdiccional, en el punto V, del capítulo *Consideraciones*, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

“Luego, es válido concluir que los puntos de acuerdo en la sesión extraordinaria combatidos no contienen una resolución favorable al particular Iberparking, Sociedad Anónima de Capital Variable, toda vez que no se está resolviendo en su beneficio pretensión alguna; sino que, tales acuerdos, contienen

la creación de un Reglamento, la manifestación de la propia autoridad de estar imposibilitado para prestar el servicio de estacionamiento, e instrucciones a una dependencia perteneciente al Ayuntamiento de Ensenada para que se realice un procedimiento de licitación para otorgar dicha concesión, sin dirigirla a algún particular en específico.

En estas condiciones se estima que los puntos tomados en el acuerdo de cabildo combatido constituyen simples instrucciones emitidas en el procedimiento seguido por las autoridades administrativas respecto del otorgamiento de la concesión, así como toma de decisiones por el municipio, que no son impugnables en el juicio de nulidad, pues encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que solo sirven para fijar las bases del trámite respectivo a efecto de adjudicar dicha concesión.

No debe soslayarse que el juicio administrativo local se rige por el principio de definitividad, consistente en que su procedencia requiere que el acto o resolución que se ha de impugnar sea el último, que constituya la expresión final de la voluntad de la autoridad administrativa, que suele ser de dos formas: a) como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

Así, con base en estas consideraciones, es válido afirmar que los actos de trámite, como los puntos del acuerdo de Cabildo, no pueden impugnarse aisladamente mediante la promoción del juicio contencioso, por no constituir un acto definitivo en materia administrativa susceptible de combatirse de ese modo, conforme a lo previsto por el artículo 22, fracción VII, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California aplicable.

Lo anterior, ni aún en una interpretación amplia del citado precepto, pues lo cierto es que la citada norma establece el imperativo de que se inste el juicio de lesividad, en contra de resoluciones definitivas de carácter administrativo y fiscal "favorables a los particulares", cuando las autoridades estatales y municipales promuevan el juicio para que las mismas se anulen.

...

De tal forma que solo puede controvertirse la determinación que sí constituye una resolución administrativa definitiva, que expresa la voluntad final de la autoridad, lo que constituiría la resolución de ocho de febrero de dos mil diecinueve emitida en licitación pública número 001/2019 por el Comité de



Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Ayuntamiento de Ensenada, a través de la cual, se adjudicó el contrato de concesión del servicio de estacionamiento de vehículos regulado por parquímetros a favor de Iberparking, Sociedad Anónima de Capital Variable, o en su caso, la renovación de la misma, cuya naturaleza sí corresponde a lo exigido por tal imperativo, es decir, una resolución favorable a un particular; aspecto que no fue controvertido en el aludido juicio de lesividad.

No pasa inadvertido que la autoridad a su vez impugnó el contrato de concesión para la prestación del servicio de cobro de derechos por concepto de estacionamiento de vehículos en la vía pública, regulado por parquímetros, celebrado el veintidós de febrero de dos mil veintidós, entre la empresa Iberparking, Sociedad Anónima de Capital Variable y el Municipio de Ensenada, Baja California; sin embargo, el aludido contrato solamente es la formalización de la resolución definitiva favorable a un particular, consistente en la adjudicación de la concesión del servicio de estacionamiento regulado por parquímetros a favor e la parte quejosa.

Sin que pueda estimarse que el contrato administrativo constituya la última voluntad de la autoridad administrativa, dado que el mismo deriva de un acto administrativo previo (adjudicación al particular de la concesión del servicio de estacionamiento), acto este que desde luego constituye la voluntad final de la autoridad, al ser la culminación del procedimiento de licitación pública, y crear un derecho a favor de la empresa denominada Iberparking, Sociedad Anónima de Capital Variable.

Luego, no es posible impugnar aisladamente el contrato en sí, al no tratarse de una resolución definitiva de carácter administrativo o fiscal favorable a los particulares, pues no se trata de una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, ya que como se dijo anteriormente, al contrato en mención si le precedió un procedimiento administrativo.

...

En ese contexto, en términos de lo dispuesto por el artículo 40, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California aplicable, el juicio de nulidad de origen es improcedente, pues fue promovido contra actos cuya impugnación no corresponde conocer a la Sala resolutoria y, por tanto, procede su sobreseimiento conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción II, de la citada Ley.

“VI. Efectos del fallo protector

En consecuencia, al resultar fundado el segundo concepto de violación expuesto, lo procedente es conceder el amparo solicitado para el efecto de la autoridad responsable:

- c. Deje insubsistente la sentencia reclamada;
- d. Dicte otra en la que , conforme a las consideraciones vertidas en esta ejecutoria, determine el sobreseimiento en el juicio contencioso de origen.

Ante la concesión apuntada, resulta innecesario el análisis de los conceptos de violación primero y tercero, pues no le alcanzaría un mayor beneficio que el aquí obtenido, con los términos de la concesión del amparo.
...”

En ese orden de ideas, atendiendo a lo resuelto en la ejecutoria que se cumplimenta, se declaran infundados los argumentos de agravio hechos valer por la recurrente; en consecuencia se confirma la resolución dictada el diez de diciembre de dos mil diecinueve, por la entonces Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero de este Tribunal.

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

RESUELVE:

PRIMERO. En cumplimiento a la ejecutoria emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito el catorce de mayo de dos mil veinticuatro, en el juicio de amparo directo 253/2023, se deja sin efectos la resolución emitida por este Pleno el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

SEGUNDO.- Se confirma la sentencia dictada el diez de diciembre de dos mil diecinueve, por la entonces Tercera Sala, ahora Juzgado Tercero de este Tribunal, materia de la presente revisión.

Notifíquese a las partes e infórmese de lo anterior al Quinto 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-Presidente y Ponente-, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada; quienes firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/MLLM