



REPRESENTANTE LEGAL DEL PODER
EJECUTIVO DEL ESTADO Y
SECRETARIO DE INFRAESTRUCTURA
Y DESARROLLO URBANO DEL
ESTADO.

VS

(1*****) Y OTROS.

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE 96/2014

MAGISTRADO PONENTE:

GUILLERMO MORENO SADA

Mexicali, Baja California, a diecinueve de septiembre
dos mil veinticinco.

Resolución que confirma la sentencia definitiva
dictada el veinticinco de agosto de dos mil diecisiete por la
entonces Primera Sala, ahora Juzgado Primero de este
Tribunal, en el juicio citado al rubro,

R E S U L T A N D O:

1. **Antecedentes en sede administrativa.** En fecha veintitrés de agosto de dos mil ocho, el entonces Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado, celebró convenio de pago con los hoy demandados.
2. Esto, con motivo de la afectación de una superficie de 403,178.633 metros cuadrados del predio identificado como (2*****), con clave catastral (3*****), ejecución de la obra pública denominada "Parque Ecológico Cañón de Doña Petra".
3. **Antecedentes en primera instancia.** La parte actora presentó el día veintinueve de mayo de dos mil catorce, escrito inicial de demanda instaurando juicio de lesividad en contra del acto anteriormente descrito.
4. Radicado en el ahora Juzgado Primero de este Tribunal, en fecha veinticinco de agosto de dos mil diecisiete la resolutoria sobreseyó el juicio al considerar que el convenio de pago combatido no constituye un acto administrativo, con fundamento en el artículo 41, fracción V, en relación con los diversos 40, fracción IX, 22, fracción I, y 45, cuarto párrafo, interpretados a contrario sensu, todos de la Ley del Tribunal.
5. **Antecedentes en segunda instancia.** Inconforme con lo anterior, tanto la parte demandada como la parte actora, interpusieron recurso de revisión, recibidos en este Tribunal los días trece y veinte de septiembre del dos mil diecisiete, respectivamente.

6. Que mediante acuerdo de la Presidencia de este Tribunal, el nueve de octubre de dos mil diecisiete se admitieron los recursos de revisión aludidos en el párrafo precedente, ordenándose dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestara lo que a su derecho conviniese; mediante escrito presentado en fecha ocho de marzo de dos mil dieciocho, dio cumplimiento con la vista anteriormente mencionada.
7. Que agotado el procedimiento establecido en la Ley del Tribunal, se turnó el expediente al Magistrado Ponente, por lo que se está en condiciones de dictar la sentencia correspondiente de acuerdo a los siguientes...

CONSIDERANDOS

8. **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 IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, 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.
9. **SEGUNDO. Glosario.** A fin de facilitar la lectura de esta resolución, se usarán las siguientes definiciones estipulativas:

Ley del Tribunal	Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.
Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.
SIDUE	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.
Código Civil	Código Civil para el Estado de Baja California.

10. **TERCERO. Agravios.** Se tienen por reproducidos los argumentos de agravio 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.
11. Como así lo establece la tesis de jurisprudencia 2/2024 emitida por el Pleno de esta Tribunal, de rubro "**AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN**" de aplicación obligatoria.

12. CUARTO. Análisis. Previo al estudio de los recursos materia de esta instancia, se puntualizan los argumentos vertidos por la entonces Sala:

- Que este Tribunal únicamente es competente para conocer de aquellos actos que se emitan en ejercicio de la potestad pública derivada de la aplicación de normas de derecho público conocidos también como actos de supra a subordinación.
- Que las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público, caracterizándose por la unilateralidad, imponiendo el Estado su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales, y estableciendo los procedimientos para ventilar los conflictos que se originen.
- Concluye que el convenio de pago suscrito por el Secretario de SIDUE, se trata de un convenio de reconocimiento de deuda, el cual se encuentra regulado por el derecho civil.
- Argumentando, que si los actos administrativos son expresiones de voluntad de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa (como elemento característico del tipo de actos jurídicos), el convenio de pago impugnado no se dictó en ejercicio de dichas potestades públicas.
- Sostiene que no encuentra su fundamento en normas de derecho administrativo que le otorguen poder de imperio y coercitividad a tales actuaciones (pues dicho acto no es emitido en una relación de supra a subordinación sino de coordinación), al encontrarse regulado por normas de derecho civil.

13. Procediendo al estudio del recurso de revisión presentado por la parte actora, en su único concepto de agravio señala de manera total los siguientes aspectos:

- a) Que la A Quo funda y motiva de manera indebida la consideración vertida en la sentencia, ya que el convenio de pago no puede ser identificado como un reconocimiento de adeudo, ya que este supone la existencia anterior del contrato o acto jurídico que da origen a esa obligación, lo que en la especie no acontece.
- b) Que incumple con el principio de exhaustividad, al no analizar de manera íntegra, conjunta y como un todo el acto materia de impugnación, ya que de haberlo

hecho se hubiera percatado que SIDUE en su calidad de autoridad se manifiesta de forma externa en el multicitado convenio, donde indudablemente la relación existente es de supra a subordinación, puesto que el acto nace de la prioridad para el municipio de Ensenada de llevar a cabo la ejecución de una obra pública, de ahí que se haya emitido el acto impugnado para afectar el predio mayor y haya convenido entregar a los afectados una cantidad determinada por tal situación, lo que significa que la autoridad impone su voluntad de manera directa y unilateral respecto del gobernado, afectando su esfera jurídica en una relación jurídica que no se entabla entre particulares.

14. **Se considera que el primer aspecto del concepto único de agravio en estudio es infundado. Se explica.**
15. En el caso bajo estudio, el acto impugnado es un instrumento jurídico denominado "Convenio de pago", suscrito entre SIDUE y los demandados, mismo que fue identificado como un reconocimiento de adeudo por la A Quo en la sentencia hoy recurrida.
16. Criterios jurisdiccionales han establecido que el reconocimiento de adeudo, al ser un convenio en el **sentido amplio contemplado por la normatividad civil**, contiene la voluntad última del deudor al reconocer precisamente una deuda.
17. Lo que se aprecia, a través de la tesis I.3o.C.19 C (10a.) con registro digital 2000969, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, junio de 2012, Tomo 2, página 832, y que a la letra se transcribe:

CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE ADEUDO. AUNQUE FORMA PARTE DEL CONTRATO DE CREDITO QUE LE DIO ORIGEN, POR SI MISMO CONSTITUYE TITULO EJECUTIVO. Conforme al artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, modificar, transferir, o extinguir obligaciones, de lo que resulta que tiene una mayor amplitud que la de un mero contrato en el que se producen y transfieren derechos y obligaciones, **por lo que si el convenio de reconocimiento de adeudo deriva de la voluntad del acreedor y del deudor** para que con base en ese reconocimiento se modifiquen algunas de las cláusulas del contrato de crédito que le dio origen, **ello constituye la máxima expresión de la voluntad de los contratantes, siendo precisamente la declaración unilateral del deudor que le da el carácter de deuda cierta, lo que permite establecer que el convenio de reconocimiento de adeudo por sí mismo reúne los elementos de un título ejecutivo y por ello no necesita de una obligación preexistente.**

18. Esto es, el reconocimiento de adeudo con independencia del acto que le dio origen a la deuda, puede contener cláusulas que abonan a un mejor cumplimiento del mismo,

siendo este instrumento el que contiene la voluntad última del deudor.

19. Lo anterior, convalida el posicionamiento de la entonces Tercera Sala, al determinar que el convenio de pago es en efecto un reconocimiento de adeudo, y como tal se encuentra regido por el derecho privado, de ahí que se decretara el sobreseimiento en el juicio.
20. En relación con el segundo aspecto del agravio, siendo que se encuentra íntimamente relacionado con el recurso presentado por las demandadas, se procede a realizar su estudio de manera conjunta.
21. La parte demandada en su recurso, señalo el siguiente concepto de agravio:
 - a) Que aun cuando se trata de un reconocimiento de adeudo, la causa determinante del contrato es la realización de obra pública, lo que también determina el carácter del acto, que en este caso es para satisfacer fines públicos y reviste el carácter de administrativo, por lo que el Tribunal si es competente en razón de materia para conocer del juicio.
22. No obstante que este Pleno ha concluido que nos encontramos ante un reconocimiento de deuda el cual se regula a través del derecho privado, para efecto de ser exhaustivos en el análisis de los argumentos planteados por las recurrentes y no dejar inatendidas a las partes, resulta relevante que esta que delibera se posicione sobre la naturaleza del convenio de pago impugnado.
23. Si bien es cierto lo que sostienen ambas recurrentes, en cuanto a que el objeto o finalidad del convenio de pago puede determinar la naturaleza administrativa del mismo, también lo es que no es el único elemento que debe cumplirse para afirmar que efectivamente nos encontramos ante un acto en el que participa un ente de la administración pública en ejercicio de potestades públicas, dándose una relación de supra a subordinación.
24. A través de interpretaciones jurisdiccionales, se han podido establecer diferencias entre un contrato administrativo y el contrato civil o mercantil, fijándose elementos que deben concurrir para afirmar que nos encontramos ante la presencia de contratos administrativos¹:

¹Tesis VI.3º.A.50 A, registro digital 188644, Novena Época, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1103, de rubro:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares,

- a) El interés social y el servicio público,
- b) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado,
- c) La existencia de cláusulas exorbitantes, y
- d) La jurisdicción especial.

25. Si conforme al artículo 1746 del Código Civil, las disposiciones legales sobre contratos son aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, este Pleno puede concluir que para considerar que nos encontramos ante un instrumento suscrito por un ente del estado en funciones de imperio, es menester que se observen los elementos supra citados.

26. Así, del análisis de cumplimiento de dichos elementos en el convenio celebrado, se desprende lo siguiente:

- a) Se suscribió el convenio de pago en razón de afectaciones sufridas por acciones de un ente del estado, de ahí que existe una finalidad para el servicio público;
- b) Una de los participantes es un órgano del estado (SIDUE);
- c) No se identifican cláusulas exorbitantes, esto es aquellas que resultan ser de tal manera desproporcionadas en cuanto a su relación con los demás participantes, que en el derecho privado pudieran considerarse violatorias de derechos, ya que contravienen el equilibrio de las partes participantes.

Ejemplos de estas resultan aquellas que establecen la interpretación, modificación y terminación unilateral, la aplicación de multas por sí mismo, la intervención de los órganos de la administración pública, etc.

- d) De su redacción, se observa que se sometió a la jurisdicción ordinaria para la atención de conflictos, esto es la jurisdicción especial a la que refiere la tesis invocada no fue considerada por los participantes en el convenio de pago para dirimir controversias.

27. Por lo que ante la falta de cláusulas exorbitantes y de una jurisdicción especial, se fortalece el posicionamiento de este Pleno para considerar que el convenio de pago no contempla relaciones de supra a subordinación, y que por lo

mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sea tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1)El interés social y el servicio público; 2)La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3)La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4)La jurisdicción especial.

Por tanto este Tribunal carece de competencia para conocer de la acción de lesividad planteada.

28. Para concluir el presente estudio, no pasa desapercibido que la recurrente plantea adicionalmente diversas manifestaciones con respecto a la lesividad invocada por la actora, solicitando a este Pleno su estudio en el supuesto de que la sentencia fuera revocada.
29. Al considerarse que dichas manifestaciones no cumplen con los requisitos contenidos en el artículo 94 segundo párrafo de la Ley del Tribunal, conforme a la jurisprudencia 4/2021 emitida por este Tribunal, de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE REVISIÓN. LO SON AQUELLOS QUE ALUDEN A CONSIDERACIONES QUE LA SALA NO EXPUSO EN SU RESOLUCIÓN**, se determina son inoperantes.
30. En consecuencia, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio que hacen valer las recurrentes, resulta procedente confirmar la sentencia de fecha veinticinco de agosto de dos mil diecisiete, emitida por la entonces Primera Sala de este Tribunal.
31. Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

RESUELVE:

UNICO. Se confirma la sentencia emitida por la entonces Primera Sala de este Tribunal de fecha veinticinco de agosto de dos mil diecisiete.

NOTIFÍQUESE a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veinticinco por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Guillermo Moreno Sada, y Alberto Loaiza Martínez. Siendo presidente y ponente el segundo de los mencionados, quienes firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

GMS/ARD

1

“ELIMINADO: Nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 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.
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: Domicilio, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 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.
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.”

3

“ELIMINADO: Clave catastral, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 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.
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 96/2014 en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en siete fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 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 diez días del mes de septiembre de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.