

PONENTE:
MAGISTRADO MAGISTRADO ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ.

Mexicali, Baja California, treinta de octubre de dos mil veinticinco.

Resolución en la que se resuelve la contradicción de criterios entre los sustentados por el Juzgado Primero y el Juzgado Tercero de este Tribunal, sobre si es procedente el juicio contencioso administrativo en contra de actos y resoluciones emitidos por el Tribunal Universitario de la Universidad Autónoma de Baja California.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

1. Por oficio presentado ante este Pleno el 19 de septiembre de 2025, el Titular del Juzgado Primero del Tribunal denunció la posible contradicción entre los criterios emitidos por el Juzgado Primero y el Juzgado Tercero de este Tribunal, al resolver los juicios 90/2024 JP y 165/2021 T.S., respectivamente.
2. La Presidencia de este Tribunal, por acuerdo de 23 de septiembre de 2025 admitió a trámite la denuncia de contradicción y turnó el expediente al Magistrado Alberto Loaiza Martínez para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

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

III. LEGITIMACIÓN

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

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

5. Ahora bien, se determina que es existente la contradicción de criterios, ya que los mencionados órganos jurisdiccionales de primera instancia de este Tribunal, han abordado un mismo punto de derecho de manera distinta, en el juicio 90/2024 J.P. del índice del Juzgado Primero y en el juicio 165/2021 T.S. del índice del Juzgado Tercero.
6. El Juzgado Primero de este Tribunal, al resolver el juicio 90/2024 J.P., sostuvo que el Tribunal Universitario de la Universidad Autónoma de Baja California [en lo sucesivo: Tribunal Universitario] es una autoridad administrativa; por lo que sus actos y resoluciones son formalmente administrativos y no jurisdiccionales, de manera que son impugnables ante este Tribunal en términos del artículo 26, facción I de la Ley del Tribunal. Para sostener lo anterior argumentó lo siguiente:

“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que sólo tienen tal calidad los órganos que emiten resoluciones materialmente jurisdiccionales, siempre que hayan sido creados, estructurados y organizados mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales.

En este sentido, ha señalado que “para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere”¹ cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales;*
- b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y*

¹ Al respecto véase la jurisprudencia P./J. 26/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO”, con número de registro digital: 196515.

c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

En este respecto, la autoridad demandada afirma que se trata de un tribunal administrativo legalmente constituido al haber sido creado por el artículo 39 de la Ley Orgánica y creado por la Universidad de acuerdo con los artículos 1 y 4 del Estatuto Orgánico.

Conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario que los tribunales sean creados, estructurados y organizados mediante leyes expedidas por el Congreso (Federal o Local); es decir, leyes en sentido formal y material.

En el caso del Tribunal Universitario, este requisito no se cumple, ya que si bien es cierto que su creación deriva de la Ley Orgánica expedida por el Congreso Local; cierto es también que su estructura y organización no fue regulada en la ley en cita, la cual únicamente reconoce el derecho de los alumnos a recurrir al "Tribunal de Apelación" contra anomalías administrativas que lesionen sus intereses y cuya designación se hará por los alumnos en la forma prevista por el "estatuto"².

De lo anterior, se advierte que el Tribunal Universitario no fue creado por la Ley Orgánica que, a lo sumo, únicamente menciona un "Tribunal de Apelación" como la garantía del derecho de los alumnos a recurrir que se encuentra reconocida en dicho precepto legal.

Lo anterior se corrobora con el hecho de que conforme al artículo 27 del Estatuto General, el Tribunal Universitario es una autoridad universitaria "cuya competencia, integración y funcionamiento se regirá por lo que disponga el Estatuto Orgánico que al efecto expida el Consejo Universitario".

La fracción VII del artículo 27 del Estatuto General dispone textualmente lo siguiente:

"TITULO TERCERO
DEL GOBIERNO
CAPITULO I
DE LAS AUTORIDADES

ARTICULO 27. Son autoridades universitarias:

- I. La Junta de Gobierno;
- II. El Consejo Universitario;
- III. El Rector;
- IV. El Patronato;
- V. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, y
- VI. Los Consejos Técnicos y de Investigación.
- VII. El Tribunal Universitario, cuya competencia, integración y funcionamiento se regirá por lo que disponga el Estatuto Orgánico que al efecto expida el Consejo Universitario."

Conforme a las disposiciones antes expuestas, el Tribunal Universitario no fue creado, estructurado ni organizado en la Ley Orgánica sino en el diverso Estatuto Orgánico³ expedido por el Consejo Universitario, tal como lo manda el Estatuto General que, a diferencia de la Ley Orgánica, estos estatutos no fueron expedidos por la legislatura local, sino por el

² "ARTICULO 39. Los alumnos tendrán derecho a recurrir al Tribunal de Apelación cuando por anomalías de índole administrativa resulten directamente lesionados sus intereses.

El Tribunal de Apelación será designado por los alumnos en la forma prevista por el estatuto."

³ Al respecto véase el capítulo I del Estatuto Orgánico denominado "Del establecimiento, integración y competencia del Tribunal Universitario".

Consejo Universitario, órgano de autoridad interno de la propia Universidad.

No es un obstáculo a lo anterior que, en el primer artículo del Estatuto Orgánico, se estableciere lo siguiente.

“Artículo 1. Se establece en la Universidad Autónoma de Baja California el Tribunal creado por los artículos 39 de la Ley Orgánica y 27 fracción VII del Estatuto General de esta institución, dotado de plena autonomía para resolver jurisdiccionalmente los litigios sometidos a su potestad, y para conciliar en su caso los intereses en conflicto, sin más sujeción que el respeto pleno al derecho universitario.”

Como se advierte de su contenido, el precepto estatutario se desentiende de su propio objeto, refiriendo que el Tribunal Universitario fue creado “por” los artículos 39 de la Ley Orgánica y 27, fracción VII, del Estatuto General. Sin embargo, como ya quedó demostrado, dicha creación (estructuración y organización) se encuentra ausente en los preceptos citados.

En el caso resulta necesario puntualizar que lo cierto es que la autoridad demandada fue creada en realidad mediante el proyecto de Acuerdo que modifica diversos artículos del Estatuto General, contenido en el acuerdo expedido por el Consejo Universitario en la sesión extraordinaria celebrada el cinco de octubre de dos mil seis en cuyo dictamen se puntualizó lo siguiente:

“La Comisión Permanente de Legislación, después de haber analizado, con la Secretaría General y el grupo de estudio coordinado por la Oficina del Abogado General, la iniciativa presentada por el Rector de la Universidad, la cual fue turnada en la sesión ordinaria celebrada el día 25 de mayo del año en curso, tiene a bien proponer al Consejo Universitario, la posibilidad de satisfacer una vieja demanda de la comunidad universitaria bajacaliforniana: poseer un Tribunal que resuelva con apego al derecho las diferencias surgidas constantemente entre los miembros de esta casa de estudios. Para ello es necesario practicar una reforma al Estatuto General de la Universidad, a fin de alojar en nuestro derecho vigente al Tribunal Universitario...”

En otros términos, el Rector de la Universidad presentó una iniciativa, que fue analizada por la Comisión Permanente de Legislación y que propuso al Consejo Universitario la posibilidad de alojar al Tribunal Universitario al derecho vigente universitario, a través de una reforma a diversos artículos del Estatuto General, es decir, fue creado a partir de la reforma al artículo 27 del Estatuto General, para incluir a la autoridad demandada como autoridad universitaria.

De lo anterior, se puede recapitular que, en principio, la Ley Orgánica dejaba al arbitrio de los alumnos la designación de un “Tribunal de Apelación” pero, posteriormente, fue una autoridad universitaria la que creó al Tribunal Universitario mediante la adición de una autoridad en el Estatuto General.

Además, no puede perderse de vista que no es en la Ley Orgánica, sino en el Estatuto Orgánico en donde se encuentra la estructuración y organización del Tribunal Universitario, por lo que no puede considerarse un Tribunal Administrativo, sino como una autoridad interna de la Universidad.

Así las cosas, resulta irrelevante que la autoridad demandada se ostente como un órgano que materialmente realiza actividad jurisdiccional porque ello no cambia su naturaleza de autoridad administrativa; es decir, no por eso puede ser considerado formalmente como un tribunal y, por tanto, se

trata de una autoridad formalmente administrativa cuyos actos, en consecuencia, son igualmente formalmente administrativos.

Lo anterior, con independencia de que su procedimiento se siga “en forma de juicio” dado que los preceptos que regulan el procedimiento administrativo prevén la presentación de una demanda, su contestación, la posibilidad de ofrecer pruebas y rendir alegatos, y el dictado de una resolución definitiva, los cuales constituyen elementos similares a los de un juicio⁴.

Sin embargo, con independencia de la terminología empleada en la normatividad universitaria, el Tribunal Universitario no tramita auténticos juicios, sino procedimientos que se desahogan en forma de juicio, pues la indicada autoridad es distinta de los tribunales administrativos, no obstante que al decidir las controversias de su competencia ejerce una función materialmente jurisdiccional.

En este sentido, tampoco resulta importante que la Universidad haya creado al Tribunal Universitario como un órgano dotado de plena autonomía conforme a su facultad de autogobierno y competencia parajudicial, ya que lo realmente importante es que sea un ordenamiento legal (en sentido formal y material) el que le dote de autonomía plena para fallar, pues esto se exige con la finalidad de garantizar la imparcialidad e independencia.

Máxime si en su contestación de demanda, el propio Tribunal Universitario afirma que su naturaleza jurídica es la de “un tribunal de buena fe, no un tribunal de estricto derecho”, afirmando que ello “debe animar el sentido de las resoluciones del Tribunal Universitario [...] a ajustar sus sentencias a lo que la comunidad universidad considera justo o equitativo”⁵.

Lo anteriormente expuesto impide, por razones de seguridad jurídica, considerar a la autoridad demandada como un verdadero tribunal y, por tanto, ha de ubicarse como una autoridad administrativa, cuyas resoluciones son susceptibles de controvertirse ante este Tribunal de conformidad con lo previsto en el artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal.”

7. Por otro lado, el Juzgado Tercero sostuvo que los actos y resoluciones que emite el Tribunal Universitario son actos formalmente jurisdiccionales, en virtud de que dirimen conflictos a través de un procedimiento seguido en forma de juicio, por lo que son susceptibles de controvertirse en juicio de amparo directo y no ante este órgano jurisdiccional en términos de lo dispuesto en el artículo 22, fracción I de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California. Para sostener lo anterior argumentó lo siguiente:

⁴ Véanse los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Estatuto Orgánico y del artículo 54 al 72 de su Reglamento Interior.

“Expuesto lo anterior, se resuelve que la hipótesis de improcedencia invocada es fundada y operante, por los razonamientos que a continuación se precisan.

La fracción I del artículo 40 de la Ley del Tribunal, prevé la improcedencia del juicio contencioso administrativo contra actos o resoluciones cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal Estatal.

Esos actos o resoluciones, que son materia de impugnación ante este órgano jurisdiccional, deben ser de carácter administrativo, según lo prevé el artículo 22, fracción I, de la Ley del Tribunal; que a la letra dice:

*«Artículo 22.- Las Salas del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los **actos o resoluciones** definitivas siguientes:*

*I.- Los de **carácter administrativo** emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;»*

Así, y para determinar la competencia por materia de un órgano jurisdiccional debe atenderse a la naturaleza de la acción y no a la relación jurídica sustancial entre las partes, mediante el análisis de las pretensiones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda; según lo establecido en la tesis de jurisprudencia de subsecuente inserción:

COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES. *En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el*

análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda.

Época: Novena Época. Registro: 195007. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo VIII, Diciembre de 1998. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 83/98. Pág. 28.

En el caso de estudio, y de la revisión de las constancias de autos, se advierte que la parte actora, como alumno de un programa de Maestría en Impuestos de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la UABC, presentó una demanda de nulidad, en ejercicio del derecho previsto en el 39 de la Ley Orgánica de la UABC, en relación con dispuesto en el artículo 5, fracción I, del Estatuto Orgánico, y la cual fue radicada bajo número de expediente 002/2021/ENS/T.U.

En esa demanda reclamó la nulidad de la negativa a presentar examen especial en la unidad de aprendizaje de Seminario de Trabajo Terminal I, y la baja académica definitiva del posgrado en Maestría en Impuestos.

Los jueces Integrantes del Tribunal Universitario, en fecha dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, dictaron la resolución definitiva a dicho juicio de nulidad, en el sentido de confirmar la validez de la baja definitiva y negativa realizar examen especial que fueron impugnadas.

Analizando la naturaleza jurídica de esa resolución, es de advertirse que aun cuando proviene de una instancia perteneciente a una institución educativa descentralizada de Baja California, es

intrínsecamente jurisdiccional, pues versa respecto a la solución de conflictos entre alumnos y las autoridades, órganos colegiados, funcionarios, profesores o investigadores de la UABC, por actos u omisiones que lesionen sus derechos derivados de normas universitarias; siendo este Tribunal Estatal incompetente por materia para conocer de su impugnación, al no revestir las características de un acto formalmente administrativo; por lo siguiente:

Conforme a lo previsto en los artículos 1, primer párrafo, y 4, del Estatuto Orgánico, el Tribunal Universitario fue creado como un órgano destinado a favor de los alumnos para que, a través del mismo, puedan dirimir en forma de juicio, o bien someter a conciliación de intereses sin llegar a una controversia, la legalidad de actos u omisiones imputables a autoridades y profesorado universitario, que lesionen sus derechos previstos en legislaciones universitarias.

Así, la resolución que emite el Tribunal Universitario emana de un procedimiento seguido en forma de juicio; pues los preceptos legales que regulan su trámite, desde el inicio hasta el dictado de su resolución definitiva, previstos en los capítulos II y III del Estatuto Orgánico, sujetan al alumno al cumplimiento de requisitos que debe contener una demanda de juicio de nulidad, como son identificar el acto y la autoridad que lo emitió, señalar los motivos de inconformidad y normas contravenidas, así como ofrecer pruebas; además de brindar el derecho a la autoridad universitaria responsable a contestar la demanda; a llevarse a cabo la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos; y al dictado de una resolución fundada y motivada. Todos los cuales constituyen elementos similares al ejercicio de la función jurisdiccional.

En tal sentido, la resolución impugnada deriva del ejercicio de un acción análoga a la judicial, en la que el Tribunal Universitario, en su esfera de atribuciones y en ejercicio de su autonomía, a partir de una instancia del particular (demanda) sigue un proceso en el que se cumplen diversas formalidades a fin de decidir, en resolución definitiva, la controversia planteada, para que posterior ello y en su caso, llevar a cabo actuaciones de ejecución para conseguir el cumplimiento de la decisión; actos que indudablemente constituyen la realización de funciones materialmente jurisdiccionales.

Es preciso hacer mención que, de la propia Ley Orgánica de la UABC, en particular de lo previsto en su numeral 39, surgió por el

legislador estatal el establecer a favor de los alumnos un órgano constituido como Tribunal -designado por los mismos alumnos- para que puedan recurrir las anomalías de índole administrativo que resulten afectados en sus intereses; mismo que, conforme a lo previsto en los artículos 1, 2, 4, 14 y 16 del Estatuto Orgánico, es integrado por tres jueces electos por los alumnos miembros del Consejo Universitario, y dotados de plena autonomía para resolver los asuntos sometidos a su potestad mediante el dictado de sentencias que podrán declarar la nulidad de los actos u omisiones impugnadas y, en su caso, llevar a cabo actuaciones de ejecución para conseguir el cumplimiento de la decisión.

Por lo antes expuesto es que este Tribuna Estatal, por razón de la materia, es incompetente para conocer sobre la legalidad de la resolución impugnada, al no ser una resolución materialmente administrativa, sino que se equipara a una jurisdiccional susceptible de controvertirse en juicio de amparo directo.

Encuentra sustento los argumentos de improcedencia, por su **contenido y aplicación por analogía**, en la tesis de jurisprudencia de subsecuente inserción:

TRIBUNALES AGRARIOS. NO SON AUTORIDADES EN MATERIA AGRARIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 198, FRACCIÓN III, DE LA LEY AGRARIA. Con el decreto de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, se crearon los tribunales agrarios como órganos jurisdiccionales dotados de autonomía y plena jurisdicción, encargados de administrar la justicia agraria. Así, **si bien son organismos formalmente administrativos**, porque forman parte del Poder Ejecutivo, **lo cierto es que son materialmente jurisdiccionales ya que su función es dirimir las controversias** suscitadas en relación con la tenencia de la tierra. Ahora bien, para efectos de la procedencia del recurso de revisión, la referencia a autoridades en materia agraria contenida en el artículo 198, fracción III, de la Ley Agraria, alude a órganos formal y materialmente administrativos que aplican, entre otras, las disposiciones legales que reglamentan los procedimientos agrarios relacionados con la dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de ahí que en esa referencia no tengan injerencia los tribunales agrarios, cuyos actos son de naturaleza jurisdiccional.

Contradicción de tesis 432/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 16 de enero de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Laura Montes López.

Tesis de jurisprudencia 25/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil trece.

Época: Décima Época. Registro: 2003184. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 25/2013 (10a.). Página: 1707. Así, surge indudablemente la causal de improcedencia prevista en la fracción I del artículo 40 de la Ley del Tribunal y, como consecuencia, se sobresee el presente juicio con fundamento en el numeral 41, fracción II, de la misma Ley del Tribunal.”

8. En atención a lo anterior, en el punto de disenso en el presente asunto consiste en dilucidar si los actos y resoluciones que emite el Tribunal Universitario son impugnables ante este órgano jurisdiccional, y por ende, si éste se trata de una autoridad administrativa o si en cambio, sus actos y resoluciones son formalmente jurisdiccionales.
9. No se omite señalar que, para emitir dichos criterios contradictorios, los juzgadores resolvieron en base a dos leyes distintas: artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, y artículo 22, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, sin embargo, el contenido de éstos es sustancialmente coincidente.

V. CRITERIO JURISPRUDENCIAL QUE DEBE PREVALECER

10. Se determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

El Tribunal Universitario es una autoridad administrativa, por lo que sus actos y resoluciones que tengan naturaleza administrativa y causen agravio a los particulares, son impugnables ante este órgano jurisdiccional mediante el juicio contencioso administrativo de conformidad con el artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal (de idéntica redacción al artículo 22, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California)

12. Ahora bien, para explicar este criterio, es necesario analizar si el Tribunal Universitario de la Universidad Autónoma de Baja California puede ser considerado un Tribunal Administrativo.

13. En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en lo sucesivo: Suprema Corte], en la jurisprudencia número 196515 determinó que para que una autoridad administrativa que realiza funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de un Tribunal Administrativo, se requiere de lo siguiente:

a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales;

b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y

c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

14. En ese tenor, este Pleno determina que el Tribunal Universitario es una autoridad administrativa, en tanto que no cumple con los requisitos anteriores.

Para llegar a esa conclusión, primeramente, se analizará la sentencia de la Suprema Corte que dio origen al criterio jurisprudencial mencionado en el párrafo anterior, en virtud de que el caso que se analizó se asimila a este, como se verá más adelante. En segundo lugar, se analizará el sentido y la finalidad del criterio de la Corte a la luz de la doctrina, a fin de comprender su alcance teórico y constitucional. Posteriormente, se procederá a examinar el caso concreto, esto es, si el Tribunal Universitario cumple con los requisitos establecidos para ser considerado un Tribunal Administrativo. Y, por último como consideraciones finales, se dilucidará si, los actos y resoluciones que emite son impugnables ante el este órgano jurisdiccional.

▪ ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

16. En la sentencia de la Suprema Corte el caso de estudio fue determinar si los fallos de la Junta de Honor y Justicia del Estado de Tamaulipas [en lo sucesivo: Junta de Honor] eran resoluciones impugnables en amparo indirecto por tratarse de una autoridad administrativa; o si por el contrario, sus resoluciones se equiparaban a sentencias definitivas por tratarse de un cuerpo colegiado con carácter de Tribunal.
17. En dicho caso la Suprema Corte determinó que la Junta de Honor no era un Tribunal Administrativo puesto que no cumplió con los requisitos mencionados en párrafos anteriores.
18. Una de las razones que llevaron a la Suprema Corte a esa conclusión, fue que de los preceptos normativos expedidos por el Congreso del Estado de Tamaulipas que regulaban la creación de esta Junta de Honor, se puede determinar que la integración de dicha institución no quedó perfectamente definida en ellos; pues su integración quedó supeditada a que los funcionarios del Gobierno de ese Estado decidieran quienes la integrarían en su totalidad.

A decir de la Corte, dicha circunstancia impidió que, por razones de seguridad, la Junta de Honor pudiera ser considerada como un verdadero Tribunal puesto que la integración de ésta no debió autorizar a funcionarios del Gobierno de ese Estado a nombrar a quienes fungirían como juzgadores. Porque como se ha recalcado, la integración de un Tribunal debe derivar de la propia ley, lo que en ese caso no sucedió.

20. El segundo razonamiento de la Corte para no considerar a la Junta de Honor como un Tribunal Administrativo, fue que dicha junta no era ni autónoma ni independiente, puesto que sus integrantes eran servidores públicos que originalmente tenían asignadas funciones dentro de la estructura del propio gobierno, además de que no eran retribuidos por ese cargo, sino que su remuneración derivaba precisamente de su nombramiento dentro de dicho gobierno.
21. Según lo analizó la Suprema Corte, dicha circunstancia dejaba en claro que los integrantes de la Junta de Honor, tenían un nexo y una dependencia con el gobierno de Tamaulipas, puesto que además, su estabilidad en el cargo como integrante de la Junta, dependía de su estancia como funcionario de la administración pública estatal. Por lo que el requisito de autonomía e independencia, tampoco se encontraba.
22. En ese sentido, la Suprema Corte puntualizó que la autonomía, independencia y permanencia deben considerarse atributos de los Tribunales Administrativos, puesto que éstos garantizan la seguridad jurídica, misma que persigue la división de poderes y el sistema jurídico que rige la vida de la nación mexicana, de modo que si la mencionada Junta de Honor, no los reunía, entonces debió considerársele como una autoridad administrativa y no como un Tribunal Administrativo.
23. Por último, la Corte afirmó que esa institución tampoco cumplió con el elemento de permanencia, debido a que los

integrantes de ella eran funcionarios de gobierno, es decir, éstos no fueron designados exclusivamente para ocupar el cargo en la Junta, sino que, precisamente su calidad de servidores públicos del gobierno fue lo que les dio la posibilidad de ser miembros de ella, por lo que era claro considerar que sus actividades como miembros de ésta quedaban en segundo plano.

▪ ANÁLISIS DOCTRINAL DE LA SENTENCIA DE LA CORTE.

24. Ahora bien, este Pleno considera que es claro que los requisitos fijados por la Suprema Corte para que una autoridad administrativa tenga la naturaleza de un Tribunal Administrativo, son justamente los que permiten garantizar la independencia, seguridad jurídica e imparcialidad de éstos.
25. Lo anterior es así porque lo que persigue que los Tribunales Administrativos sean autónomos e independientes, es que estén en posibilidades de dictar sus fallos y organizarse libremente, es decir, que puedan ejercer sus atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, sin subordinación jerárquica ni interferencia de otras autoridades.
26. De esta manera, se logra que los jueces apliquen estrictamente la ley de manera imparcial, dicha independencia se vuelve fundamental para que los jueces realicen adecuadamente su función, ya que al estar libres de cualquier tipo de subordinación, se garantiza su imparcialidad.
27. Tal y como lo señala el autor Carnelluti, para que se configure esa imparcialidad, es necesario que quien conozca de los conflictos, no sea parte ni tenga interés en el proceso, así como no haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento y además, no ser superior jerárquico de los autores de tales actos; pues lo que se busca con

el elemento de la imparcialidad, es que quien conozca de dichos actos, sea un tercero desinteresado del proceso⁶.

28. En consecuencia, la imparcialidad de los Tribunales Administrativos solo puede garantizarse mediante su autonomía plena, asegurando que sean independientes de la propia administración pública, dado que son precisamente las actuaciones de ésta las que revisan.

29. Ahora bien, el requisito de que la creación, estructuración y organización de los Tribunales Administrativos deba encontrarse en leyes expedidas por el Congreso Federal o Local tiene como finalidad esencial garantizar su independencia e imparcialidad. Dicho requisito opera como una garantía constitucional que impide que la administración pública cree órganos jurisdiccionales, que estén subordinados a su propia jerarquía.

30. En este sentido, conforme a la doctrina de Kelsen⁷, existen garantías preventivas destinadas a evitar la realización de actos irregulares, entre ellas la independencia de los tribunales, consistente en que éstos no pueden ser jurídicamente obligados en el ejercicio de sus funciones por normas individuales dictadas por

⁶ En su libro *"Problemas del Control en la Administración Pública Marchas y Contramarchas en Economía y Derecho Administrativo"* el autor Agustín Gordillo, citando a su vez al autor Carnelluti expone lo siguiente: "No consideramos incluido dentro del concepto de "tribunal," sea judicial o administrativo, a aquel cuerpo que carezca de un mínimo elemental de imparcialidad e independencia. Imparcialidad en el sentido de no ser parte ni tener interés en el proceso, no haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento, no ser superior jerárquico de los autores de tales actos; es el sentido de tercero desinteresado del proceso. - *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 1, Parte general, Buenos Aires, 1974, cap. VII, § 7 y ss."

⁷ Véase la obra del autor Hans Kelsen, denominada *"La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)"* que establece lo siguiente:

"Después de haber explicado ampliamente la noción de Constitución, y por tanto, la naturaleza de la constitucionalidad y de la inconstitucionalidad, puede ahora abordarse la cuestión de las garantías para la protección de la Constitución. Estas garantías constituyen los medios generales que la técnica jurídica moderna ha desarrollado con relación a la regularidad de los actos estatales en general.

Las garantías son preventivas o represivas, personales u objetivas. Las garantías preventivas tienden a advertir la realización de actos irregulares.

Las garantías represivas reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tienden a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que se ha causado, a hacerlo desaparecer, y eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular.

Entre las posibles garantías puramente preventivas debe ser considerada, ante todo, la organización en forma de tribunal de la autoridad que crea el derecho, es decir, garantizando la independencia del órgano, por ejemplo, por medio de la inamovilidad, independencia que consiste en que no se puede ser jurídicamente obligado, en el ejercicio de sus funciones, por ninguna norma individual (orden) de otro órgano, y en especial, de un órgano superior o perteneciente a otro grupo de autoridades.

No está ligado, por consecuencia, más que a las normas generales, esencialmente, a las leyes y a los reglamentos legales. (...)

La organización en forma de tribunal del órgano de creación del derecho es, no sólo la garantía preventiva más característica de la regularidad de los actos sino, incluso, la primera del grupo de garantía que llamamos personales."

otro órgano, en especial por uno superior o perteneciente a un grupo de autoridades distinto. Lo anterior encuentra sustento en el artículo 17 constitucional⁸, que reconoce el derecho de toda persona a que la justicia se administre por tribunales expeditos, imparciales e independientes, lo que sería imposible de cumplir si la propia administración pública tuviera la facultad de crearlos, estructurarlos y organizarlos.

31. Conforme a lo anterior, debe señalarse que la administración pública, al ser parte integrante del Poder Ejecutivo, carece de atribuciones para crear órganos con autonomía e independencia respecto de éste. Esto es así, pues la facultad normativa que la Constitución le reconoce al Ejecutivo tiene como única finalidad regular la organización y funcionamiento interno de la propia administración pública, con el objeto de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo.
32. En ese sentido, la administración no puede, por sí misma, crear tribunales u organismos que queden desligados de su jerarquía, puesto que ello implicaría dotarles de una autonomía que únicamente puede ser establecida por una ley.
33. Pretender lo contrario supondría reconocer al Ejecutivo y a la administración pública facultades constitutivas de órganos autónomos, lo cual además de estar fuera de su competencia, vulnera el referido principio de división de poderes.
34. En ese sentido, la finalidad de establecer los requisitos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado para que un órgano sea considerado como Tribunal Administrativo, radica precisamente en separarlo de la injerencia de los demás poderes.

⁸ Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Pues lo que se busca es conformar un órgano imparcial, dotado de plena autonomía e independencia, capaz de resolver los conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares sin estar supeditado a aquella, de manera que no pueda ser concebido como juez y parte dentro de los procedimientos de su competencia.⁹

▪ CASO CONCRETO

36. Expuesto lo anterior, ahora es preciso analizar el caso concreto, en éste lo conducente es determinar si el Tribunal Universitario es un Tribunal Administrativo; o si por el contrario se trata de una autoridad administrativa cuyos actos son impugnables ante este órgano jurisdiccional.

37. En ese sentido, como lo fijó la Suprema Corte en su jurisprudencia de número 196515, lo conducente es analizar si el Tribunal Universitario cumple con los siguientes requisitos:

- a) Que sea un organismo autónomo, independiente e imparcial;
- b) Que su creación, estructuración y organización, se encuentren íntegramente en leyes expedidas por el Congreso Federal o Local; y
- c) Que su función es la de dirimir controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares.

38. Por lo tanto, lo anterior implica dar respuesta a las siguientes interrogantes:

⁹ Véase el libro “Introducción al Derecho Administrativo” del autor Agustín Gordillo, Capítulo denominado “La función Administrativa” que a la letra dice: “Además, la independencia del órgano que ha de decidir el derecho aplicable a una contienda es un avance en la historia de la lucha por la defensa de los derechos individuales y la libertad del hombre que no puede abandonarse sin peligro de esa libertad; no se trata tan sólo de tener un juzgador “imparcial” (pues también el administrador puede ser “imparcial” al resolver un reclamo que se le haga), sino de tener un juzgador que pueda resolver el caso de acuerdo a su interpretación de la legislación vigente, sin que haya posibilidad de que se le den órdenes o instrucciones de un órgano superior acerca de cómo resolver la cuestión planteada. Finalmente, cabe señalar que la solución contraria atentaría contra el principio axiomático de que nadie puede ser juez y parte, aunque sea parte sólo en forma indirecta”

	¿ Es un organismo autónomo, independiente e imparcial?
2.	¿Su creación estructuración y organización, se encuentran íntegramente en leyes expedidas por el Congreso Federal o Local?
3.	¿Su función es la de dirimir controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares?

1. ¿Es un organismo autónomo, independiente e imparcial?

39. No, el Tribunal Universitario no es un organismo autónomo, independiente e imparcial. Se determina lo anterior, de conformidad con las siguientes razones:

I. El cumplimiento de sus resoluciones está supeditado a la voluntad de otras autoridades universitarias.

40. Se afirma lo anterior puesto que el artículo 17 del Estatuto Orgánico del Tribunal Universitario establece lo siguiente:

“Artículo 17. Cuando el cumplimiento de una sentencia de nulidad pudiere afectar gravemente los intereses de la Universidad, sólo el Consejo Universitario a petición fundada y motivada del rector, podrá declarar que no se cumpla en sus términos, sino que el beneficiario sea compensado en justicia, oyendo previamente su parecer.”

41. De la disposición transcrita se advierte que las resoluciones del Tribunal Universitario no son definitivas ni autónomas, pues dependen de la valoración del rector y del Consejo Universitario [autoridades de la universidad]. En efecto, si se estima que la sentencia afecta los intereses de la institución, se faculta a dichas autoridades para que determinen que no se cumpla en los términos en que fue dictada, sustituyéndola por una forma distinta de cumplimiento.

De ahí se concluye que, si las decisiones del Tribunal Universitario están sometidas a la revisión y eventual modificación por parte de otras autoridades de la Universidad, es claro que este órgano carece de la autonomía e independencia necesarias para ser considerado como un auténtico Tribunal Administrativo, en tanto que no es libre para resolver y ejecutar sus determinaciones de manera plena.

II. No tiene las atribuciones para hacer cumplir sus propias determinaciones.

43. Se sustenta lo anterior, en virtud de que el artículo 16 del referido Estatuto Orgánico del Tribunal Universitario establece lo siguiente:

“Artículo 16. Las autoridades universitarias acatarán sin demora las resoluciones del Tribunal, y cuando esto no ocurriere dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación, de oficio o a petición de parte el Tribunal requerirá al superior jerárquico, y en última instancia al rector de la Universidad para que las haga cumplir.”

44. De la transcripción anterior se advierte que el Tribunal Universitario no cuenta con atribuciones para obligar directamente a las autoridades universitarias a cumplir sus determinaciones, pues el cumplimiento de éstas queda supeditado a que, de no ser acatadas en principio por las autoridades administrativas de la Universidad, sea el rector de ésta el facultado para poder hacerlas cumplir.

45. Lo anterior significa que el Tribunal Universitario carece de mecanismos propios y autónomos, y depende de la voluntad de otras autoridades administrativas [en este caso del Rector] para que sus decisiones tengan efectividad.

46. En consecuencia, al no poseer facultades para hacer cumplir por sí mismo sus resoluciones, se evidencia la limitación estructural del Tribunal Universitario, lo que impide catalogarlo como un órgano verdaderamente autónomo e independiente.

Sus jueces no son designados por el Tribunal Universitario, sino por otras autoridades universitarias.

47. Lo anterior se afirma a partir de lo establecido en el artículo 2 del Estatuto Orgánico del Tribunal Universitario, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. El Tribunal Universitario estará integrado por tres jueces titulares y un suplente, electos por al menos dos terceras partes de los alumnos miembros del Consejo Universitario con base en las propuestas que presente el rector. Una vez aprobados por los alumnos, los nombramientos serán puestos a la consideración del Pleno del Consejo, y si éste los aprueba tomarán posesión del cargo previa protesta que rindan ante el rector. Los jueces elegirán un presidente del Tribunal que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.”

48. De la transcripción anterior se advierte que los jueces del Tribunal Universitario no son designados por un procedimiento que garantice independencia respecto de la Universidad, sino que su nombramiento depende directamente de la intervención de sus propias autoridades.

49. Esto es así puesto que, el rector es quien formula las propuestas, las cuales son aprobadas en primera instancia por los alumnos miembros del Consejo Universitario y posteriormente ratificadas por el Pleno del mismo consejo, para finalmente rendir protesta ante el rector.

50. Esta circunstancia deja ver claramente que la integración del Tribunal Universitario se encuentra condicionada a la participación y aprobación de diversas autoridades de la propia institución, lo que impide que sus jueces gocen de autonomía plena respecto de la Universidad. Ello contradice la exigencia de imparcialidad que debe caracterizar a los Tribunales Administrativos, pues la dependencia en su designación compromete a su vez, la independencia con la que deberían resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

IV. El cargo de juez del Tribunal Universitario es honorífico y sólo puede recaer en docentes o investigadores de la propia Universidad.

51. Se afirma lo anterior debido a que el artículo 3 del Estatuto Orgánico y el artículo 14 del Reglamento Interior del mismo Tribunal Universitario, establecen lo siguiente:

Estatuto Orgánico del Tribunal Universitario.

“Artículo 3. Para ser juez o secretario del Tribunal de la Universidad Autónoma de Baja California se requiere:

I.- Poseer título profesional preferentemente de licenciado en derecho y ser profesor o investigador de esta casa de estudios con al menos cinco años de anticipación al nombramiento;

(...)

Los jueces serán nombrados para un periodo de tres años, pero continuarán en ejercicio de sus funciones mientras no se nombre a sus sucesores, e impartirán durante su desempeño al menos una asignatura en los programas de licenciatura o posgrado de la Universidad.”

Reglamento Interior del Tribunal Universitario.

“ARTÍCULO 14.- El cargo de miembro del Tribunal Universitario será honorífico, personal, e intransferible.”

52. De los preceptos anteriormente transcritos, se advierte que la calidad de juez del Tribunal Universitario carece de las condiciones necesarias para garantizar independencia e imparcialidad, pues se trata de un cargo de carácter honorífico y que únicamente puede ser desempeñado por docentes o investigadores de la propia Universidad.

53. Dicha circunstancia deja en evidencia que los jueces del Tribunal Universitario no ejercen su función como una actividad profesional independiente, sino como una extensión de sus cargos en la Universidad, lo cual compromete la imparcialidad con la que

deberían resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. Asimismo, al no recibir remuneración que les brinde estabilidad y autonomía, su desempeño se encuentra condicionado por la relación laboral y académica que mantienen con la misma Universidad.

V. El Estatuto reconoce al Tribunal Universitario como una autoridad universitaria.

54. Lo anterior se sostiene en virtud de que el artículo 34 del Estatuto General de la Universidad dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 34. Son autoridades universitarias:

- I. La Junta de Gobierno;*
- II. El Consejo Universitario;*
- III. El rector;*
- IV. El Patronato Universitario;*
- V. Los directores de facultades, escuelas e institutos;*
- VI. Los consejos técnicos, y*
- VII. El Tribunal Universitario.*

55. Del artículo anterior se obtiene que es la propia Universidad quien reconoce expresamente al Tribunal como una de sus autoridades. Ello evidencia que el Tribunal no constituye un órgano autónomo e independiente, sino que forma parte integral de la estructura universitaria, en el mismo nivel que las demás autoridades de la misma.

56. Finalmente, cabe destacar que la Universidad, en tanto es un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal, no posee facultades para crear instituciones independientes de sí misma. Su capacidad normativa se limita a organizar y estructurar su propia administración, sin que ello pueda extenderse a otorgarle autonomía e independencia a sus propias autoridades.

57. En consecuencia, de todos los preceptos analizados, se confirma que el Tribunal Universitario carece de autonomía e

independencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado indispensable para reconocer a un órgano como un Tribunal Administrativo.

¿Su creación, estructuración y organización, se encuentran íntegramente en leyes expedidas por el Congreso Federal o Local?

58. No, el Tribunal Universitario no fue creado, estructurado ni organizado mediante ninguna ley expedida por el Congreso federal o local, sino que dicha integración [como se ha visto] se encuentra en el Estatuto General de la Universidad y el Estatuto Orgánico del propio Tribunal Universitario.
59. Si bien el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Universidad [expedida por el Congreso del Estado] menciona la existencia de un Tribunal de Apelación¹⁰, y a su vez, el artículo 166 del Estatuto General¹¹ señala que el Tribunal Universitario corresponde justamente al Tribunal de Apelación contemplado en dicha Ley Orgánica, su estructuración, integración y funcionamiento se determinan en otro ordenamiento, en este caso en el Estatuto Orgánico del propio Tribunal Universitario, ordenamiento expedido por el Consejo Universitario.
60. Precisado lo anterior, cabe destacar que de conformidad con la propia Ley Orgánica¹² y el Estatuto General,¹³ el Consejo

¹⁰ ARTICULO 39.- Los alumnos tendrán derecho de recurrir al Tribunal de Apelación cuando por anomalías de índole administrativa resulten directamente lesionados sus intereses.

El Tribunal de Apelación será designado por los alumnos en la forma prevista por el Estatuto.

¹¹ ARTÍCULO 166. El Tribunal Universitario es la autoridad jurisdiccional establecida en el artículo 39 de la Ley Orgánica, dotado de plena autonomía para resolver los litigios planteados por los alumnos contra actos u omisiones de las autoridades, órganos colegiados, funcionarios, profesores o investigadores de la Universidad que estimen violatorios de sus derechos.

¹² ARTÍCULO 34. Son autoridades universitarias:

I. La Junta de Gobierno;
II. El Consejo Universitario:
III. El rector;
IV. El Patronato Universitario;
V. Los directores de facultades, escuelas e institutos;
VI. Los consejos técnicos, y
VII. El Tribunal Universitario.

¹³ ARTÍCULO 47. El Consejo Universitario estará integrado por los siguientes elementos:

I. El rector, que fungirá como presidente del Consejo y tendrá derecho, en caso de empate, a voto de calidad;
II. El secretario general, que fungirá como secretario y fedatario del Consejo, con voz, pero sin voto;
III. Los vicerrectores, con voz, pero sin voto;
IV. Los directores de las unidades académicas;

Universitario es una autoridad interna de la propia institución y está conformado por servidores propios de la universidad, entre ellos el rector, directores de facultades, profesores y demás representantes académicos y administrativos.

61. Por lo tanto, es claro que la organización del Tribunal Universitario depende exclusivamente de autoridades internas de la institución y no de un órgano legislativo externo.

62. En consecuencia, resulta evidente que el Tribunal Universitario no fue creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso Federal o Local; lo cual confirma que carecen de autonomía e independencia al estar sujeto a la propia Universidad para su integración y funcionamiento.

¿Su función es la de dirimir controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares?

63. Para dar respuesta a esta la interrogante, es necesario precisar en principio que de acuerdo con el marco normativo del Tribunal Universitario, éste no es un órgano autónomo e independiente, sino que [como ya se ha visto] se trata de una autoridad de la Universidad, la cual forma parte de la propia administración pública estatal.

64. En ese sentido, al ser la Universidad un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo¹⁴, y el Tribunal Universitario una autoridad que forma parte de su estructura interna, resulta jurídicamente imposible que éste pueda dirimir controversias entre la administración pública y los particulares como un tercero

V. Un representante del personal académico por cada una de las unidades académicas;

VI. Dos representantes de los alumnos por cada una de las escuelas, facultades e institutos que impartan programas de licenciatura, y

VII. Un representante del personal administrativo por cada uno de los municipios del Estado de Baja California donde la Universidad tenga unidades académicas.

¹⁴ ARTICULO 1o.- Se crea la Universidad Autónoma del Estado de Baja California, como una institución de servicio público, descentralizada de la Administración del Estado, con plena capacidad jurídica, y con los siguientes fines: dar enseñanza preparatoria y superior para formar profesionales; fomentar y llevar a cabo investigaciones científicas, dando preferencia a las que tienden a resolver los problemas estatales y nacionales; y extender los beneficios de la cultura.

imparcial y ajeno, ya que, en ese caso, sería la propia administración quien estaría conociendo y resolviendo sobre sus propios actos.

65. Este último elemento distintivo de los Tribunales Administrativos debe interpretarse en conjunto con los demás elementos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues todos en conjunto, buscan garantizar que quien conozca de las controversias administrativas sea un tercero imparcial y ajeno a la autoridad cuyas actuaciones revisa. Permitir que la administración pública revise sus propios actos implicaría que fuera juez y parte en el mismo procedimiento, lo que comprometería su imparcialidad y vaciaría de contenido el principio de independencia que debe regir la función jurisdiccional.

66. Si bien el ordenamiento universitario dispone que el Tribunal Universitario tiene la función de conocer los conflictos entre los alumnos y la propia Universidad,¹⁵ dicha competencia se limita exclusivamente a la esfera interna de la institución. En realidad, sus atribuciones se asemejan más a las de un recurso administrativo, ya que revisa actos de autoridades de la misma Universidad, sin que exista la separación orgánica ni funcional necesaria para considerarlo un tribunal independiente.

67. Por tanto, para que un órgano pueda considerarse que cumple con este requisito, no basta con que tenga la función de dirimir controversias, sino que debe verificarse que su estructura, integración y origen le permitan actuar como un auténtico tercero frente a la administración. En el caso concreto, al tratarse de un órgano perteneciente a la propia Universidad, es claro que el Tribunal Universitario no puede considerarse como un Tribunal Administrativo en los términos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁵ Estatuto General de la Universidad Autónoma de Baja California:
ARTÍCULO 166. El Tribunal Universitario es la autoridad jurisdiccional establecida en el artículo 39 de la Ley Orgánica, dotado de plena autonomía para resolver los litigios planteados por los alumnos contra actos u omisiones de las autoridades, órganos colegiados, funcionarios, profesores o investigadores de la Universidad que estimen violatorios de sus derechos.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, queda claro que el Tribunal Universitario no puede ser considerado un órgano autónomo ni independiente respecto de la Universidad. Por el contrario, se trata de una autoridad subordinada a la propia institución, cuya función jurisdiccional se encuentra condicionada y limitada por su integración, régimen y estructura internos de la propia Universidad.

▪ CONSIDERACIONES FINALES.

69. Expuesto lo anterior, ahora lo conducente a dilucidar es si los actos y resoluciones del Tribunal Universitario son impugnables ante este Tribunal mediante juicio contencioso administrativo de conformidad con el artículo 26, fracción I de la Ley del Tribunal.

70. En ese sentido, para dar respuesta a lo anterior cabe señalarse que el artículo en comento, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 26. Los Juzgados de Primera Instancia del Tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan contra los actos o resoluciones definitivas siguientes:

I. Los de carácter administrativo emanados de las Autoridades Estatales, Municipales o de sus Organismos Descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

71. De la disposición anterior se desprende que son impugnables ante este órgano jurisdiccional los actos que provengan de organismos descentralizados estatales o municipales, siempre que dichos entes actúen en ejercicio de potestades administrativas.

72. En el caso, ha sido expuesto que la Universidad Autónoma de Baja California es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, y que el denominado Tribunal

Universitario forma parte de su estructura orgánica, ejerciendo funciones que derivan de la propia administración universitaria.

En ese tenor, al ser el Tribunal Universitario una autoridad interna de la Universidad y carecer de autonomía respecto de ella, sus actos y resoluciones revisten naturaleza administrativa, al provenir de un ente que actúa en ejercicio de potestades públicas.

74. Por tanto, se concluye que los actos y resoluciones del Tribunal Universitario que sean de naturaleza administrativa y causen perjuicio a los particulares, son impugnables mediante el juicio contencioso administrativo, en términos del artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal.

75. Finalmente, de acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe deben prevalecer con el carácter de jurisprudencias, los criterios que sustenta este Pleno y que al tenor siguiente establecen:

TRIBUNAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. NO CONSTITUYE UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.

HECHOS: Los juzgadores contendientes sustentaron criterios contradictorios sobre si el Tribunal de la Universidad Autónoma de Baja California, es una autoridad administrativa de la propia universidad o si en cambio, puede considerarse un Tribunal Administrativo.

CRITERIO: Este Pleno determina que el Tribunal Universitario no es un Tribunal Administrativo, debido a que no reúne los requisitos que para ser considerado como tal, ha fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JUSTIFICACIÓN: De conformidad con la jurisprudencia P./J. 26/98, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO" del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por

ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uninstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. En ese sentido, de conformidad con los artículos 2, 3, 16 y 17 del Estatuto Orgánico del Tribunal Universitario; 14 de su Reglamento Interior; y, 34 del Estatuto General de la Universidad, el Tribunal de la Universidad Autónoma de Baja California no satisface estos requisitos. Lo anterior es así porque no es autónomo ni independiente, sus decisiones están sometidas a la revisión y eventual modificación por parte de otras autoridades de la universidad; no tiene las atribuciones para hacer cumplir sus propias determinaciones debido a que, de no ser acatadas, es el Rector quien está facultado para hacerlas cumplir; sus jueces son designados por el Consejo Universitario, el cargo es honorífico y sólo puede recaer en docentes o investigadores de la propia universidad. Por otro lado, su creación, estructura y organización, no está prevista en una ley expedida por el Congreso del Estado, sino en el Estatuto General y el Estatuto Orgánico de la universidad. Finalmente, no dirime controversias entre la administración pública y los particulares como un tercero imparcial y ajeno. Debido a que la universidad es un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal, y el Tribunal es parte de esa estructura orgánica, al resolver un asunto sometido a su consideración, en realidad se trata de la Administración Pública revisando sus propios actos.

TRIBUNAL DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. SUS ACTOS Y RESOLUCIONES SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA.

HECHOS: Los juzgados contendientes sustentaron criterios contradictorios sobre si los actos y resoluciones que emite el Tribunal de la Universidad Autónoma de Baja California, son impugnables ante este órgano jurisdiccional. No obsta a lo anterior que resolvieron con base a dos leyes distintas: el artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (Ley vigente), y el artículo 22, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California (Ley abrogada); toda vez que, el contenido de ambos preceptos legales es sustancialmente el mismo.

CRITERIO: Este Pleno determina que los actos y resoluciones emitidos por el Tribunal de la Universidad Autónoma de Baja California que tengan naturaleza



administrativa y causen perjuicio a los particulares, son impugnables ante este Tribunal.

JUSTIFICACIÓN: En términos del artículo 26, fracción I, de la Ley del Tribunal

Estatual de Justicia Administrativa de Baja California (de idéntica redacción al artículo 22, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California), los actos que provengan de organismos descentralizados estatales o municipales son impugnables ante este órgano jurisdiccional, siempre que dichos entes actúen en ejercicio de potestades administrativas. Ahora bien, constituye un criterio de este Pleno que el Tribunal Universitario no es un Tribunal Administrativo, sino que se trata de una autoridad administrativa de la propia Universidad, de manera que sus actos no pueden considerarse formalmente jurisdiccionales, sino administrativos. Por lo tanto, los actos y resoluciones que emita en ejercicio de sus potestades administrativas y causen perjuicio a los particulares, son impugnables ante este órgano jurisdiccional.

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

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

RESOLUTIVOS:

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

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno en esta resolución.



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

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, 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.

R
E
S
O
L
U
C
I
Ó
N