RECURSO DE REVISIÓN 50/2023 JP

ACTORA: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

PARTICULAR DEMANDADO: SUCESIÓN A BIENES DE ********.1**

PONENTE: MAGISTRADO CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ

SECRETARIO: LUIS JAVIER GONZÁLEZ MORENO

Mexicali, Baja California, a trece de febrero de dos mil veinticinco.

RESOLUCIÓN, que confirma la sentencia dictada por el Juzgado Primero el ocho de junio de dos mil veintitrés, que declaró la nulidad de la resolución impugnada.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Gobernador:	Gobernador del Estado de Baja California.
Oficial Mayor:	Oficial Mayor del Estado de Baja California.
Código Civil Adjetivo:	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Ley de Expropiación: Ley del Expropiación del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiocho de febrero de mil novecientos cincuenta y cuatro.

I. R E S U L T A N D O S:

Antecedentes:

1. El veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California acuerdo expropiatorio dictado por el Gobernador, por el cual se expropio un terreno de cincuenta y tres hectáreas, setenta y cinco áreas y cuarenta centiáreas, situado al lado oriente de la carretera de Tijuana a Ensenada, entre los kilómetros ocho y nueve.

2. El doce de noviembre de dos mil veinte, el Oficial Mayor, en representación de Gobierno del Estado de Baja California, suscribió convenio de reconocimiento de adeudo y pago con la sucesión a bienes de **********1, representada por **********1, en el que se reconoció a favor de dicha sucesión el adeudo de la cantidad de $**********2, por concepto de indemnización por la expropiación antes señalada.

3. El veintiséis de abril de dos mil veintidós, **********1, en su carácter de albacea y único y universal heredero de la sucesión de bienes de **********1, promovió juicio ordinario civil ante el Juez de Primera Instancia de lo Civil en Turno, en el que demandó al Gobierno del Estado de Baja California la acción de cumplimiento forzoso del convenio relatado en el punto anterior. Juicio que se radicó ante el Juez Tercero de lo Civil bajo número de expediente 339/2022 y posteriormente ante el Juzgado Cuarto de lo Civil con el número de expediente 899/2022, con motivo de la excusa planteada por el citado Juez Tercero.

VERSIÓN PÚBLICA

Antecedentes en primera instancia:

4. El siete de febrero de dos mil veintitrés el Subconsejero Jurídico de la Consejería Jurídica del Estado de Baja California, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, promovió juicio de lesividad en contra del convenio relatado en puntos anteriores ante el Juzgado Primero, la cual se admitió el ocho siguiente.

5. El juicio se tramitó en todas sus etapas, emitiéndose sentencia definitiva el ocho de junio de dos mil veintitrés, en la que se resolvió lo siguiente:

> *"**PRIMERO.** Con fundamento en el artículo 108 fracción I, de la Ley, se declara la nulidad lisa y llana del convenio de reconocimiento, toda vez que forma indebida y sin contar con facultades legales para representar al Gobernador o Gobierno del Estado, el Oficial Mayor, emitió dicho convenio a favor de la sucesión a bienes de **********1, representado por **********1.*
>
> ***SEGUNDO.** En términos de lo expuesto en el punto 4 de la presente sentencia, remítase mediante atento oficio copia certificada de la presente resolución al Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali, del Poder Judicial del Estado de Baja California."*

Antecedentes en segunda instancia:

6. Inconforme con la sentencia del Juzgado, el veintisiete y veintiocho de junio de dos mil veintitrés, el particular demandado, por conducto de su abogado, interpuso recurso de revisión ante este Pleno; el cual fue admitido el diez de julio siguiente.

7. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez (como Ponente), Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada.

8. Una vez transcurrido el término otorgado a las partes, se turnaron los autos al Magistrado ponente para

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

efecto de formular el proyecto de resolución respectivo. Por lo que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes....

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

9. **COMPETENCIA.** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

10. **PROCEDENCIA DEL RECURSO.** El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se interpuso contra la sentencia que resuelve el asunto en definitiva, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

11. **OPORTUNIDAD.** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la sentencia de mérito se notificó por boletín jurisdiccional el veintiuno de junio de dos mil veintitrés y surtió efectos el veintiséis siguiente. Así, el plazo de diez días que concede el artículo 121 de la Ley del Tribunal para interponer el recurso de revisión, transcurrió del veintisiete de junio al diez de julio de dos mil veintitrés, con exclusión de los días primero, dos, ocho y nueve de julio [al ser sábados y domingos].

12. Por tanto, si los recursos de revisión fueron presentados ante el Juzgado el veintisiete y veintiocho de junio de dos mil veintitrés, entonces se puede concluir que su interposición fue oportuna.

13. **LEGITIMACIÓN.** El abogado autorizado del particular demandado se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión, al haberle sido reconocido tal carácter por el Juzgado Primero mediante proveído de fecha diez de marzo de dos mil veintitrés.

VERSIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA

AGRAVIOS. Se tienen por reproducidos los agravios que hizo valer la autoridad demandada, por economía procesal y porque la Ley del Tribunal no establece la obligación de transcribirlos; sin demérito de que este Pleno, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, resuelva lo conducente en relación con los mismos.

15. Apoya lo anterior la jurisprudencia por contradicción de tesis 2ª./J.58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada a página 830, Tomo XXXI, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN"**.

Argumentos de agravio.

16. En síntesis, los agravios planteados en el recurso de revisión que se resuelve sostienen:

A) Que este Tribunal es incompetente para conocer de la controversia porque un Tribunal perteneciente al Poder Judicial del Estado de Baja California está conociendo del mismo asunto relativo al acto impugnado.

B) Que el juicio es improcedente por inexistencia de una resolución o acto favorable de carácter definitivo y que cause perjuicio al estado.

C) Que los efectos de la nulidad lisa y llana decretada son ilegales, incongruentes y excesivos.

<u>Estudio del agravio contenido en inciso b)</u>

Por cuestión de técnica jurídica, se procede primero al estudio del agravio planteado por el recurrente identificado como inciso b).

VERSIÓN PÚBLICA

Antecedes y contextualización del agravio:

17. Como se reseñó, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California promovió juicio de lesividad en contra del convenio de reconocimiento de adeudo y pago celebrado el doce de noviembre de dos mil veinte, entre el Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1, representada por **********1, en el que se reconoció a favor de dicha sucesión el adeudo de la cantidad de $**********2 pesos, por concepto de indemnización con motivo del acuerdo expropiatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis.

18. Al contestar la demanda, el particular demandado hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción XI, de la Ley del Tribunal, en relación con el artículo 26 del mismo ordenamiento, por considerar que este Tribunal es incompetente para conocer del presente juicio, al no ser el convenio un acto o resolución de carácter definitivo que encuadre en las hipótesis de procedencia del indicado artículo 26 y al tener una naturaleza civil.

19. En su sentencia, el Juzgado desestimó la referida causal bajo las siguientes consideraciones:

> *"Ahora respecto, a la nulidad del convenio de reconocimiento, como se advierte de autos, específicamente en las cláusulas PRIMERA Y SEGUNDA del convenio impugnado, su objeto es el pago de la indemnización prevista en el acuerdo expropiatorio, emitido por el entonces Gobernador del Estado, Braulio Maldonado Sandez, en términos de lo previsto en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 12, 22 y otros aplicables la Ley de Expropiación de 1954, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal, que establece que las autoridades pueden realizar expropiaciones de propiedad privada por causas de utilidad pública y mediante el pago de indemnización "Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."*

VERSIÓN PÚBLICA

Entonces, si la finalidad del convenio de reconocimiento es el pago de la indemnización prevista en el referido acuerdo expropiatorio, acto emitido por el entonces Gobernador del Estado, actuando como autoridad, es decir, unilateral y soberanamente, en ejercicio de la potestad que le concede el invocado artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Expropiación de 1954, en sus numerales 1, 2, fracciones I y III, 3, 4, 5, 6, 10, 12 y 22 (fundamentos en el acuerdo expropiatorio), en el que determinó expropiar la superficie de terreno que alude la parte demandada es de su propiedad, es evidente que el mismo, le asiste calidad de acto administrativo de autoridad susceptible de ser analizado a través del presente juicio de lesividad.

Una vez clarificado lo anterior es de señalarse que artículo 62, en sus párrafos quinto y sexto, de la Ley, señalan lo siguiente:

(…)

De los párrafos antes transcritos, se advierte que la autoridad podrá deducir la acción de lesividad de sus actos o resoluciones que hayan resultado a favor de los particulares, pudiendo invocar para su nulidad, la incompetencia de quién emitió los actos o resoluciones, la indebida fundamentación y motivación de los mismos, derivada del error de quién emitió el acto o resolución, el dolo del particular beneficiado, el pago de lo indebido, el reconocimiento u otorgamiento de los derechos que no correspondan, así como el indebido ejercicio de facultades discrecionales.

De lo antes expuesto queda de manifiesto que el artículo 62, en sus párrafos quinto y sexto, de la Ley, le otorga facultades a este Juzgado para conocer del juicio de lesividad.

Para tener más en claro que es la figura de lesividad veamos las siguientes consideraciones sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 15/2006-PL:

- *Procede contra actos que sean favorables a un particular y que además produzcan una lesión a los intereses del Estado, de ahí que se denomine juicio de lesividad.*
- *Constituye un proceso que se ubica en el ámbito de lo contencioso administrativo.*
- *Se ejercita por la autoridad administrativa ante la imposibilidad de revocar sus propias determinaciones, pues una vez que la autoridad emite la resolución no puede desconocerla, por lo que sólo a través de esta acción pueden impugnarse actos administrativos irrevocables en sede administrativa.*

VERSIÓN PÚBLICA

- *Las partes en el juicio son:*

a) la parte actora, que es la autoridad administrativa que pretende la anulación y

b) la parte demandada, que es el particular que obtuvo la resolución favorable.

- *Tiene como objetivo que se modifique, que se declare la nulidad de la resolución impugnada (lisa y llana) o para el efecto de que se emita una nueva o se reponga el procedimiento.*

De los puntos antes señalados se concluye que el juicio de lesividad es un proceso especial de naturaleza administrativa, cuya procedencia es contra actos que sean favorables a un particular y que además produzcan una lesión a los intereses del Estado.

En el caso de estudio en el presente juicio claramente estamos ante un juicio de lesividad, veamos:

- *Existe el acto administrativo [Convenio de reconocimiento];*
- *El acto administrativo es favorable a un particular [particular demandado "**********1, quien se ostenta como albacea y único heredero de la sucesión a bienes de **********1"];*
- *Dicho acto conforme a lo planteado por el Poder Ejecutivo en su demanda, produce una lesión a los intereses del Estado;*
- *La Ley faculta a este Tribunal para conocer de esos juicios especiales lo que constituye un proceso que se ubica en el ámbito de lo contencioso administrativo;*
- *Ante la imposibilidad del Poder Ejecutivo de revocar el acto impugnado, se impugna ante este Tribunal;*
- *Las partes en el juicio son:*

a) La parte actora, el Poder Ejecutivo y el Gobierno del Estado, autoridad administrativa que pretende nulificar el acto impugnado; y

*b) La parte demandada, el particular "**********1, quien se ostenta como albacea y único heredero de la sucesión a bienes de **********1" que obtuvo la resolución favorable.*

- *La Pretensión del Poder Ejecutivo es que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.*

Por todo lo antes expuesto se concluye rotundamente que este Juzgado si es competente para conocer del presente asunto ya que su naturaleza es administrativa y encuadra en los supuestos previstos de un juicio lesividad."

20. En los agravios en examen, el recurrente refutó las anteriores consideraciones bajo los siguientes argumentos:

VERSIÓN PÚBLICA

- Que para efectos del juicio contencioso, de conformidad con el artículo 26 de la Ley del Tribunal, la competencia del Tribunal recae sobre actos o resoluciones definitivas, en materia de las diferentes fracciones a que refiere dicho numeral.

- Que la actora confesó expresamente en su demanda de lesividad, en el hecho 1, que con fecha veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo expropiatorio, por el cual se expropió un bien de su propiedad.

- Que el artículo 22 de la Ley de Expropiación que rige al acuerdo expropiatorio, publicada el veintiocho de febrero de mil novecientos cincuenta y cuatro, precisa que el Ejecutivo fijará la forma y plazos en que la indemnización deberá pagarse, es decir, concede a dicha autoridad que decida cómo y cuándo pagará la indemnización con motivo de la expropiación.

- Que lo anterior conlleva a estudiar la naturaleza del convenio de reconocimiento de adeudo y pago, materia de la presente controversia, es decir, ponderar si dicho convenio es un acto o resolución de autoridad para efectos del juicio administrativo, de naturaleza definitiva, por lo que se tiene que analizar el contenido del clausulado, conforme la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de rubro: **“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”.**

- Que de la ejecutoria de la que derivó la tesis se desprende que la Segunda Sala sostuvo que no se consideran contratos administrativos, entre otros, los que se celebren por personas de derecho público del propio Estado, dentro de los cuales pueden encuadrarse los convenios de que se trata, debido a que no se celebran entre un órgano del Poder Público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular, sino en un plano de igualdad y, con el objeto de dar cumplimiento al pago de una indemnización, tal y como lo faculta el artículo 22 de la Ley de Expropiación, que no lo sujetó a un régimen del derecho administrativo.

- Que en ese sentido, tales convenios son de naturaleza civil y cuando se formula alguna pretensión derivada de ellos tienen aplicación normas civiles, como son el

VERSIÓN PÚBLICA

Código Civil y el Código Civil Adjetivo, porque así se pactó.

- Que de la lectura del convenio, se desprende que su objeto es aceptar un adeudo con motivo de una expropiación, adeudo que se llevó al campo del derecho privado, lo que no prohíbe la ley de expropiación.

- Que en el supuesto sin conceder, de que el convenio es un acto o resolución para efectos del juicio contencioso, no es de carácter definitivo, toda vez que se requiere una resolución que contenga la negativa de pago.

- Que tanto el artículo 26 y 28 de la Ley del Tribunal, contemplan tal característica; entonces, es necesario que exista una resolución expresa de carácter positivo que contenga la negativa del pago, lo cual en la especie no se acredita y no se adjunta a la demanda porque no existe, requisito sin el cual no puede ser procedente el presente juicio administrativo, conforme la tesis de jurisprudencia de rubro: "**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO."**, aplicable por analogía.".

- Que al ponderar sobre la procedencia del juicio de lesividad, y analizar la existencia del supuesto acto administrativo (convenio de lesividad), debe interpretarse armónica, sistemáticamente y funcionalmente los artículos 26, 28 y 62 último párrafo de la Ley del Tribunal, es decir, que la resolución favorable al particular sea de carácter definitivo, esto por la igualdad procesal y por ser un supuesto procesal de procedencia del juicio contencioso, el cual no se puede soslayar, conforme las siguientes tesis de jurisprudencia: "**PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL."** y **"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO**

VERSIÓN PÚBLICA

DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.”.

- Que el juicio es improcedente al no estar acreditado que el convenio de pago constituya una resolución favorable al particular y que este produjo una lesión a los intereses del Estado. Lo anterior, porque de la confesión expresa contenida en el hecho 1 de la demanda de lesividad, la actora confesó que expropió un bien de su propiedad; luego entonces, no puede invocar una lesión si se hizo de un bien ajeno el cual es susceptible de apropiación y de un valor económico. Al contrario, debió acreditar que la resolución favoreció su esfera jurídica y que el pacto perjudicaba a los intereses del Estado; sin embargo, no ofreció la prueba idónea para precisar tanto los beneficios a su favor como resolución favorable, así como la lesión de sus intereses, tomando en cuenta que se hizo de un bien ajeno mediante la expropiación de su propiedad.

Punto jurídico a resolver:

21. Conforme a lo reseñado hasta aquí, se advierte que en el núcleo de todos los argumentos de agravio del recurrente se encuentran las posturas opuestas del particular demandado y el Juzgado sobre la naturaleza del convenio impugnado.

22. Para la recurrente, el convenio impugnado no constituye un acto definitivo de naturaleza administrativa que sea impugnable a través del juicio de lesividad; en cambio para el Juzgado, el citado convenio constituye un acto de naturaleza administrativa y encuadra en los supuestos previstos de un juicio lesividad, al tratarse de un acto favorable a un particular y que además produce una lesión a los intereses del Estado.

23. Así, para este Pleno, los puntos jurídicos a resolver -conforme al agravio de la parte actora- pueden ponerse en perspectiva mediante las siguientes interrogantes:

- ¿El convenio de reconocimiento de adeudo y pago constituye un convenio de naturaleza administrativa?

VERSIÓN PÚBLICA

¿De ser así, el convenio administrativo impugnado en el juicio constituye un acto impugnable mediante la acción de lesividad?

- ¿Para que proceda la acción de lesividad, debe existir previamente una resolución expresa de carácter positivo que contenga la negativa del pago, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[1]?

- ¿Está acreditado en autos que el convenio impugnado es lesivo a los intereses del Estado?

Criterio:

24. **Los agravios son infundados.** El convenio impugnado constituye un convenio de naturaleza administrativa, impugnable a través de la acción de lesividad, por constituir un acto favorable a un particular y lesivo a los intereses del Estado, en términos del artículo 62 de la Ley del Tribunal.

25. Asimismo, para promover el juicio de lesividad, no era necesario que existiera previamente una resolución expresa de carácter positivo que contenga la negativa del pago, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.) aludida, al constituir el convenio un acto favorable a un particular susceptible de impugnación a través del juicio de lesividad.

Justificación:

¿El convenio de reconocimiento de adeudo y pago constituye un convenio de naturaleza administrativa?

26. Este Pleno resolutor considera que el convenio celebrado entre el Oficial Mayor y la sucesión a

[1] De rubro: "**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**".

VERSIÓN PÚBLICA

bienes de **********1, tiene naturaleza de un contrato administrativo, por lo siguiente:

Es un contrato, no obstante que se le denominó convenio, en razón de que conforme a lo dispuesto en los artículos 1679 y 1680 de Código Civil[2], aplicado supletoriamente en materia administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 30, tercer párrafo, de la Ley del Tribunal, los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

28. Así, del contenido de las cláusulas del convenio (visible a fojas 418 a 422 de autos), se advierte que produce obligaciones y derechos a los contratantes, al reconocerse el adeudo y pago por parte de Gobierno del Estado por la cantidad de $**********2 pesos a favor de la sucesión a bienes de **********1. Por lo tanto, conforme al Código Civil es un contrato.

29. Es administrativo, en virtud de que su finalidad es de orden público, ya que del contenido del convenio, se advierte que su objeto es el reconocimiento del adeudo y pago por la cantidad de $**********2 pesos a favor de la sucesión a bienes de **********1, por concepto de indemnización de un bien inmueble expropiado mediante acuerdo expropiatorio publicado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; expropiación que está regulada por normas administrativas, particularmente la Ley de Expropiación.

30. En efecto, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de subsecuente inserción, los contratos administrativos se distinguen: **a)** porque se celebran entre un órgano del poder público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular; **b)** porque tienen una finalidad de orden público; **c)** porque se regulan por un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

---

[2] "***ARTICULO 1679.-*** *Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."*

*"**ARTICULO 1680.-** Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."*

VERSIÓN PÚBLICA

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. La naturaleza administrativa de un contrato celebrado entre un órgano estatal y un particular puede válidamente deducirse de la finalidad de orden público que persigue, identificada también como utilidad pública o utilidad social, así como del régimen exorbitante del derecho civil a que está sujeto. De ello se infiere que los contratos celebrados por un órgano estatal con los particulares están regidos por el derecho privado cuando su objeto no esté vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo, siendo válido estipular cláusulas exorbitantes que, desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

Época: Novena Época, Registro: 189995, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril de 2001, Materia(s): Administrativa, Civil, Tesis: P. IX/2001, Página: 324.

31. En el caso del convenio, se actualizan los supuestos para considerarlo un contrato de naturaleza administrativa.

32. Esto, porque de la lectura del convenio se advierte que se celebró entre el Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1; que su finalidad es el reconocimiento del adeudo y pago por la cantidad de $**********2 pesos a favor de la referida sucesión, por concepto de indemnización de un bien inmueble expropiado mediante acuerdo expropiatorio publicado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; esto es, se celebró entre un órgano del

VERSIÓN PÚBLICA

poder público en ejercicio de sus funciones administrativas y un particular.

En efecto, cabe precisar que el derecho a la propiedad privada encuentra su límite en el interés colectivo, pues el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza al Estado a imponer limitaciones a la propiedad de los particulares a través de un conjunto de medidas jurídicas que afectan su dominio, entre ellas la expropiación, la cual se establece por la autoridad administrativa a través de un régimen jurídico especial y mediante la declaración legal correspondiente.

34. Así, el derecho al pago de una indemnización por una expropiación se regula por la Ley de Expropiación, por lo que su pago no puede reputarse dentro de una relación de coordinación, sino por el contrario, se da en un plano de supra a subordinación regulado por el derecho público, en cumplimiento de las atribuciones públicas de un órgano del poder público.

35. Además, el pago de la indemnización de un bien expropiado se encuentra regulado por la Ley de Expropiación, por lo que dicho pago está sujeto a un régimen exorbitante del derecho civil.

36. De ahí que este Pleno considere que el convenio impugnado constituye un contrato administrativo. En consecuencia, no le asiste la razón al recurrente al afirmar que el convenio impugnado no constituye un contrato administrativo.

¿El convenio administrativo impugnado en el juicio constituye un acto impugnable mediante la acción de lesividad?

37. Este Pleno considera que el convenio celebrado entre el Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1, constituye un acto impugnable mediante la acción de lesividad.

VERSIÓN PÚBLICA

38. Para sostener, lo anterior, es menester hacer las siguientes puntualizaciones:

- **Formas de actuación administrativa**

39. En la obra “Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso”, Delgadillo Gutierrez y Lucero Espinoza identifican las formas de actuación administrativa, la cual puede ser jurídica y no jurídica, y que la misma puede exteriorizarse a través de hechos y actos no jurídicos, y de hechos y actos jurídicos, definiendo a estos últimos como *“las declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos”*[3].

- **Competencia del Tribunal.**

40. Conforme a los artículos 115, fracción V, de la Constitución Federal, 55, de la Constitución Local, y artículo 1 de la Ley del Tribunal, este Tribunal es competente para dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal, paraestatal y paramunicipal.

- **La acción de lesividad.**

41. El artículo 62 de la Ley del Tribunal, en sus párrafos quinto y sexto, de subsecuente inserción, se estableció la acción de lesividad, a través de la cual las autoridades podrán promover juicio ante el Tribunal en contra de actos o resoluciones que hayan resultado a favor de los particulares.

> *“**Artículo 62.- (…)***
>
> *Las autoridades podrán deducir la acción de lesividad de sus actos o resoluciones que hayan resultado a*

[3] Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Pórrua, México (2002), Quinta Edición. Página 258.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

favor de los particulares, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se hayan notificado los mismos, salvo que dichos actos o resoluciones hayan producido efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto producido.

La autoridad que deduce la acción de lesividad podrá invocar para tal efecto, la incompetencia de quién emitió los actos o resoluciones, la indebida fundamentación y motivación de los mismos, derivada del error de quién emitió el acto o resolución, el dolo del particular beneficiado, el pago de lo indebido, el reconocimiento u otorgamiento de los derechos que no correspondan, así como el indebido ejercicio de facultades discrecionales."

42. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[4] ha establecido que el juicio de lesividad constituye un mecanismo cuya finalidad es hacer cumplir el orden jurídico mexicano y se fundamenta en el principio de que el error no puede imperar sobre el interés público; que a través de este se busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares.

43. La Corte señala que el propósito del juicio de lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley y no la protección de derechos (pues las autoridades no son titulares), por lo que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.

---

[4] En la tesis aislada 1a. CLV/2018 (10a.) con registro digital 2018699, de la Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 340, de rubro: **"JUICIO DE LESIVIDAD. CONSTITUYE UN MECANISMO CUYA FINALIDAD ES HACER CUMPLIR EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE FUNDAMENTA EN EL PRINCIPIO DE QUE EL ERROR NO PUEDE IMPERAR SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO."**.

VERSIÓN PÚBLICA

44. En ese sentido, la acción de lesividad conforma un proceso administrativo especial que, conforme lo estipulado en el párrafo quinto del artículo 62 de la Ley del Tribunal, procede contra actos o resoluciones que sean favorables a un particular y que además produzcan una lesión a los intereses del Estado.

45. En base a todo lo anterior, este Pleno arriba a la conclusión de que el convenio administrativo impugnado en el juicio constituye un acto impugnable mediante la acción de lesividad.

46. Al establecerse en el artículo 62 de la Ley del Tribunal que las autoridades podrán deducir la acción de lesividad de sus actos que hayan resultado a favor de los particulares, la intención del legislador es que dicho juicio proceda contra todos los actos administrativos que sean favorables a un particular, entendiendo el término "*acto*" en sentido amplio, es decir, como aquellas declaraciones de voluntad de la autoridad en ejercicio de sus potestades públicas, que producen efectos jurídicos directos (crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones), como lo son los contratos administrativos.

47. Lo anterior, porque de considerar que el legislador utilizó el término "*acto*" en sentido estricto, es decir, como declaración unilateral emitida por un órgano del Estado, en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos directos, rompería con la finalidad del juicio de lesividad, que es rectificar actos de la administración emitidos de forma ilícita, lo que incluye contratos administrativos.

48. Esto, porque si se interpreta el término acto en sentido estricto, escaparían de la acción de lesividad los contratos administrativos que fueron celebrados en contravención a la Ley, impidiéndose a la autoridad rectificar el error, al resultar improcedente otra vía atendiendo a la naturaleza administrativa del contrato.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

49. Por lo tanto, atendiendo al carácter especial del juicio de lesividad, debe entenderse que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar contratos administrativos emitidos de forma ilícita a través de dicha vía.

50. Conforme lo expuesto, son infundados los argumentos del recurrente que sostienen que es improcedente el juicio de lesividad en contra del convenio impugnado.

¿Para que proceda la acción de lesividad, debe existir previamente una resolución expresa de carácter positivo que contenga la negativa del pago, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

51. A juicio de este Pleno, para promover la acción de lesividad en contra del convenio impugnado, no era necesario que existiera previamente una resolución expresa de carácter positivo que contenga una negativa de pago, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituir el convenio un acto favorable a un particular susceptible de impugnación a través del juicio de lesividad.

52. En efecto, como quedó precisado en el presente fallo (puntos 26 a 36 de la sentencia), el convenio administrativo de doce de noviembre de dos mil veinte constituye un acto impugnable mediante la acción de lesividad, sin que sea necesario para la procedencia del juicio de lesividad que existiera previamente una resolución expresa de carácter positivo que contenga una negativa de pago, en términos de la jurisprudencia antes aludida.

53. Esto, porque la Ley del Tribunal no impone tal condición para la procedencia de la acción de lesividad, si no únicamente condiciona que esta se

VERSIÓN PÚBLICA

promueva en contra de actos o resoluciones que hayan resultado a favor de los particulares y que ocasionen una lesión a los intereses del Estado.

54. Sin que sea aplicable al caso la tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/2020 (10a.) invocada por el recurrente, toda vez que lo que se resolvió en ese criterio es que el juicio contencioso administrativo es improcedente cuando se demanda el pago derivado del incumplimiento de un contrato de obra pública y no exista un acto de autoridad que tenga el carácter de definitivo donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado.

55. Cuestión que es distinta a lo resuelto en el presente juicio, respecto a la procedencia del juicio de lesividad en contra de un contrato administrativo, toda vez que no se está demandado el pago derivado del incumplimiento de un contrato de obra pública.

56. Para mayor claridad se reproduce la jurisprudencia en cuestión:

> **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.**
>
> Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

VERSIÓN PÚBLICA

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.

Justificación: Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.

Registro digital: 2022835; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 63/2020 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777; Tipo: Jurisprudencia.

57. Además, es menester precisar que el recurrente pierde de vista que si existiera una resolución de la autoridad que contenga una negativa de pago de lo pactado en un contrato administrativo, dicha

VERSIÓN PÚBLICA

resolución no sería impugnable a través del juicio de lesividad, al no ser favorable al particular.

¿Está acreditado en autos que el convenio impugnado es favorable al particular y lesivo a los intereses del Estado?

58. Aquí, se precisa que en el recurso de revisión en análisis el recurrente planteó una causal de improcedencia que no hizo valer al contestar la demanda, consistente en que el juicio de lesividad es improcedente al no estar acreditado en autos que el convenio de reconocimiento de adeudo y pago constituya una resolución favorable al particular que produjo una lesión a los interés del Estado.

59. Lo anterior, señala el recurrente, porque en el hecho 1 de la demanda, el actor confesó que se expropió un bien de su propiedad, por lo que no se puede invocar una lesión si el Estado se hizo de un bien ajeno el cual es susceptible de apropiación y de un bien económico.

60. Además, refiere que no está acreditado que la resolución favoreció su esfera jurídica y que el pacto perjudicaba a los intereses del Estado.

61. Considerando que en diversos precedentes[5] este Pleno ha determinado que en segunda instancia el Tribunal puede hacer valer causales de improcedencia aun en el supuesto de que no las invoquen las partes y más aún cuando éstas las propongan, al constituir una cuestión de orden público y estudio preferente, se procede al análisis de la causal de improcedencia hecha valer por el recurrente.

62. Como se adelantó, es infundada la causal de improcedencia.

63. Lo anterior, toda vez que del convenio de reconocimiento de adeudo y pago celebrado entre el

[5] Al resolver los recursos de revisión relativos a los expedientes 05/2020 y 916/2019, ambos del índice de la Primera Sala, actualmente Juzgado Primero.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1, se reconoció a favor de dicha sucesión el adeudo y pago de la cantidad de $**********2 pesos, por concepto de indemnización con motivo del acuerdo expropiatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis.

64. Se reproduce el convenio en mención, en lo que interesa (fojas 418 a 421 de autos):

> *"CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE ADEUDO Y PAGO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR EL SR. MARCO OCTAVIO HILTON REYES, EN SU GARACTER DE OFICIAL MAYOR, A QUIEN EN, LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL DEUDOR" Y POR LA OTRA LA SUCESION A BIENES DEL SR. **********1, QUIEN PARA LOS EFECTOS DE ESTE CONVENIO SE LE DENOMINARA "EL ACREEDOR" AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:*
>
> *(...)*
>
> *SEGUNDA.- Manifiesta "EL ACREEDOR";*
>
> *(...)*
>
> *E).- Declara que el predio señalado en el inciso que antecede fue afectado en una superficie de cincuenta y tres (53) hectáreas, setenta y cinco (75) áreas, cuarenta (40) centiáreas (53-75 40 HAS) identificado como predio no especificado, del lote porción situada al lado oriente de la carretera Tijuana a Ensenada entre el Km. 8 y 9 de la Ciudad de Tijuana, Baja California, de la Colonia San Antonio de los Buenos, superficie que se encuentra enclavada dentro de un predio mayor y que se señala en la declaración anterior, afectación que se efectuó por virtud de acuerdo expropiatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 20 de agosto de 1956, tomo LXVII, no. 88, acuerdo que se decretó por el entonces Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, Licenciado Braulio Maldonado Sández.*
>
> *PRIMERA. OBJETO.- Las partes acuerdan que el objeto del presente convenio es el reconocimiento del adeudo por concepto de la expropiación del inmueble referido en la declaración D) y E) de "EL ACREEDOR" de este Instrumento.*
>
> *SEGUNDA, RECONOCIMIENTO DEL ADEUDO. "EL DEUDOR" acepta y reconoce en el presente convenio, que según los valores catastrales vigentes sobre el bien inmueble en cuestión, en atención a lo que establece el párrato segundo del artículo 18 de la Ley de Expropiación para el Estado de Baja California, y tomando como base el valor fiscal del mismo, "EL DEUDOR" adeuda la cantidad de $ **********2, cantidad que reconoce expresamente por*

VERSIÓN PÚBLICA

concepto de adeudo de indemnización por la expropiación antes señalada, y que adeuda a "EL ACREEDOR".

(…)

*CUÁRTA, FORMA DE PAGO.- Ambas partes. acuerdan que el total por concepto de indemnización por expropiación es la cantidad de $ **********2, la cual será cubierta la Secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado de Baja California, dentro de los tres meses posteriores a la solicitud que se efectué ante dicha dependencia, previa presentación del nombramiento del cargo de albacea formal por el Juzgado Octavo de lo Civil del Partido Judicial de Tijuana Baja, California, dentro del juicio sucesorio testamentario 31/2007."*

65. De lo anterior, es evidente que el convenio impugnado constituye un acto favorable a un particular, al haberse reconocido a favor de la sucesión a bienes de **********1 el adeudo, así como el pago, de la cantidad de $**********2 pesos, por concepto de indemnización de un bien expropiado mediante acuerdo expropiatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis.

66. Asimismo, el convenio impugnado es lesivo a los intereses del Estado, pues a través de este se causa un detrimento al erario público del Estado por la cantidad de $**********2 pesos.

67. Por tanto, contrario a lo expuesto por el recurrente, se encuentra acreditado en autos que el convenio impugnado es favorable al particular y lesivo a los intereses del Estado.

68. Ante lo infundado de los argumentos de agravio en examen, se procede al estudio del agravio identificado en el punto 16 del presente fallo con el inciso A).

Estudio del agravio contenido en el inciso A)

Antecedentes y contextualización del agravio:

69. Como se reseñó, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California promovió juicio de lesividad en contra del convenio de reconocimiento de adeudo y pago

VERSIÓN PÚBLICA

celebrado el doce de noviembre de dos mil veinte, entre el Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1, representada por **********1, en el que se reconoció a favor de dicha sucesión el adeudo de la cantidad de $**********2 pesos, por concepto de indemnización con motivo del acuerdo expropiatorio publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de agosto de mil novecientos cincuenta y seis.

70. Al contestar la demanda, el particular demandado hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción I, de la Ley del Tribunal, por considerar que este Tribunal es incompetente para conocer del presente juicio.

71. Lo anterior, por considerar que el convenio impugnado en el presente juicio es de naturaleza civil, atendiendo a que hubo sumisión expresa y tácita para que un Juez Civil conozca de la competencia.

72. La primera (sumisión expresa), atendiendo a que en el convenio de reconocimiento de pago y adeudo en las cláusulas quinta y séptima las partes se sometieron expresamente a la competencia de los juzgados civiles del partido judicial de Mexicali.

73. La segunda (sumisión tácita), porque la autoridad demandante, previamente a la interposición del juicio de lesividad fue emplazada al juicio ordinario civil 339/2022 del índice del Juzgado Tercero de lo Civil del Partido Judicial de Mexicali, en el cual se demandó el cumplimiento del multireferido convenio, dando contestación a la demanda, sin haber hecho valer excepción de incompetencia.

74. En la sentencia, el Juzgado desestimó la referida causal de improcedencia bajo los siguientes argumentos:

> *"Los argumentos que sustentan las causales de improcedencia hecha valer, se desestiman por razón de lo siguiente:*
>
> *En primer término, para salvar confusiones, debe advertirse que en este asunto el Poder Ejecutivo y el*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Gobierno del Estado impugnó el convenio de reconocimiento, aduciendo ilegalidades en su emisión.

Asimismo, es de señalarse que la parte demandada en su contestación de demanda alude al incumplimiento del convenio.

Ahora bien, si bien el convenio de reconocimiento, deriva de la misma voluntad de la autoridad, lo cierto es que los planteamientos son totalmente contrarios; en efecto, en el primero la pretensión es nulificar el acto, es decir destruir de raíz el citado convenio, y en el segundo es instar propiamente el cumplimiento de dicho acto [pago de lo convenido].

Es decir, la litis del presente juicio versa sobre la legalidad de la emisión del convenio de reconocimiento, por lo cual este Juzgador determinará si ese acto se realizó conforme a derecho, y en el caso de que se determinen vicios de legalidad en su emisión, se declarará su nulidad absoluta, sin que la procedencia o no del pago pactado en el mismo sea materia de estudio.

Por tal motivo es que este Juzgado evitará posicionarse sobre los argumentos en relación a la competencia de cada Tribunal para conocer del incumplimiento de pago del convenio de reconocimiento, ya que como se argumentó previamente, no es la litis en el presente juicio, sino sobre un juicio de lesividad [nulidad lisa y llana del citado convenio].”

75. En sus agravios, la recurrente aduce que la sentencia es incongruente con lo planteado en su contestación de demanda respecto a la improcedencia del juicio, por lo siguiente:

- Que la incompetencia planteada no se formuló por la naturaleza del acto impugnado, como incorrectamente lo analizó el Juez, sino porque otro Tribunal perteneciente al Poder Judicial del Estado ya conoce del mismo asunto relativo al acto que aquí se impugna, sin que la actora del presente juicio haya sometido a conflicto competencial en aquel juicio la incompetencia del Juzgado del Poder Judicial, al contrario se sometió expresa y tácitamente a él, y por ende, el tema de la competencia es cosa juzgada y prevalece sobre la competencia de este Tribunal, de ahí que sea fundada la causal de improcedencia.

- Que en los hechos de la demanda de lesividad, la actora confesó expresamente en el hecho 2 que se le había demandado (por la vía civil) el pago del numerario que se obligó a cubrir por concepto de la garantía por haber expropiado un bien de su propiedad;

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

es decir, se pactó un convenio de reconocimiento de adeudo y pago para precisar la cantidad líquida del adeudo y se sometieron las partes expresamente a la competencia de los Tribunales Civiles del Poder Judicial del Estado de Baja California.

- Que las confesiones expresas en la demanda o cualquier acto judicial deben ser valoradas de conformidad con los artículos 400 y 402 del Código de Procedimientos Civiles, de conformidad con el artículo 103 de la Ley del Tribunal.

- Que en ese sentido, la confesión de la actora en el presente juicio tiene valor probatorio pleno, en virtud de que dicha confesión le perjudica, en el sentido de que previamente a la presente demanda de lesividad, se le había demandado ante los Juzgados Civiles del Poder Judicial del Estado, el pago del numerario por la expropiación de un bien inmueble, pactado mediante el convenio de reconocimiento de adeudo y pago.

- Que las copias certificadas del juicio civil 339/2022, tienen valor probatorio pleno de conformidad con el artículo 407 del Código Civil Adjetivo, las cuales adminiculadas con la confesión expresa contenida en la demanda, se obtiene lo siguiente:

  - Que la hoy actora (Gobierno del Estado), en el juicio civil del índice del Juez Cuarto del Partido Judicial de Mexicali, actualmente con número de expediente 899/2022, tiene la calidad o carácter de demandada y el aquí demandado tiene calidad de actora.
  - Que el objeto en el juicio civil es el cumplimiento del convenio reconocimiento de adeudo y pago y el objeto en el presente juicio de lesividad es anular dicho convenio.
  - Que la causa o hecho generador en el juicio civil es el incumplimiento u omisión de pago por parte de Gobierno del Estado y hecho generador en el presente juicio es la supuesta ilegalidad del convenio.

- Que en ese sentido, el Juzgado no debió ignorar los presupuestos procesales con carácter de cosa juzgada como es la competencia del Juez Civil que se hizo valer al contestar la demanda.

- Que de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, se debe observar en el caso el criterio

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

jurisprudencial de rubro: **“IMPROCEDENCIA DE LA VÍA. AL ANALIZARLA LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NO PUEDEN IGNORAR PRESUPUESTOS PROCESALES QUE HAN ADQUIRIDO LA NATURALEZA DE COSA JUZGADA, COMO LO ES LA COMPETENCIA.”**.

- Que el Juez omitió estudiar el escrito de contestación de demanda de ocho de junio de dos mil veintidós en el juicio civil 339/2022, presentado por la hoy actora en este juicio, así como el auto de fecha trece siguiente recaído a dicha promoción, de los cuales se desprende que se tuvo por contestada la demanda, sin haberse hecho valer algún conflicto competencial; asimismo, que no fue impugnado el referido auto, por lo que el mismo causó estado con carácter de cosa juzgada respecto a la competencia del Juzgado del Poder Judicial del Estado, por sometimiento tácito.

- Que hay cosa juzgada en materia de competencia, por no impugnar el auto que tuvo por contestada la demanda ante el Juez Civil, conforme la tesis I.11o.C.97 C (10a.) de rubro: “**COSA JUZGADA. REVISTE ESA CATEGORÍA LA INCOMPETENCIA FIRME DECRETADA EN EL PRIMER AUTO RECAÍDO A LA PRESENTACIÓN DE UNA DEMANDA MERCANTIL, POR TANTO, ES LEGAL LA DESESTIMACIÓN DE UNA NUEVA DEMANDA QUE PLANTEA LA MISMA PRETENSIÓN, HECHA POR EL PROPIO ACTOR, CONTRA EL MISMO DEMANDADO Y CON BASE EN LOS MISMOS ASPECTOS FÁCTICOS QUE YA SE HABÍAN PLANTEADO EN AQUÉLLA.”**.

- Que en ese sentido, el Juez violó los efectos y carácter de cosa juzgada que emanan del auto de fecha trece de junio de dos mil veintidós dictado en el expediente 339/2022, relativo a la competencia a que la hoy actora se sometió al contestar la demanda, auto que tuvo por contestada la demanda. Lo anterior, al omitir excepcionarse con la incompetencia y/o recurrir el auto en mención.

- Por tanto, lo resuelto en la sentencia que se recurre respecto a la competencia, no puede prevalecer sobre la competencia ya decidida a favor de otro juzgado, con carácter y efectos de cosa juzgada, conforme las tesis de rubros: **“COSA JUZGADA CONTRADICTORIA. CUANDO UN TRIBUNAL TIENE CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE UNA SENTENCIA PREVIA Y EMITE OTRA SOBRE EL MISMO LITIGIO EN SENTIDO CONTRARIO, DEBE PREVALECER LA PRIMERA.”** y **“COSA JUZGADA INDIRECTA O REFLEJA. SU EFICACIA**

VERSIÓN PÚBLICA

DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.”.

- Que a lo anterior se le tiene ponderar que no existe conflicto competencial suscitada mediante excepción dentro del juicio civil, además, que, conforme al Código Civil Adjetivo, las cuestiones competenciales no son oficiosas, luego entonces debe prevalecer, la competencia firme y previa a la de este Tribunal.

Puntos jurídicos a resolver:

76. Conforme la anterior reseña, este Pleno considera que los puntos jurídicos a resolver pueden ponerse en perspectiva mediante las siguientes interrogantes:

- ¿Hay sometimiento expreso y tácito entre el Poder Ejecutivo del Estado y el particular demandado para que un Juez Civil del Partido Judicial de Mexicali conozca de las controversias derivadas del convenio de reconocimiento de adeudo y pago celebrado el doce de noviembre de dos mil veinte?

- ¿Hay cosa juzgada respecto a la competencia para conocer del citado convenio por parte del Juzgado Civil en el expediente 339/2022 (actualmente expediente 899/2022)?

- ¿De ser afirmativas las respuestas a las anteriores interrogantes, este Tribunal es incompetente para conocer de la presente controversia?

Criterio:

77. **El agravio es infundado.** La competencia por razón de la materia es improrrogable y, en consecuencia, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes. Asimismo, tampoco existe cosa juzgada respecto la competencia del Juzgado Civil para conocer del convenio de reconocimiento de adeudo y pago. Por tanto, al ser el convenio impugnado de naturaleza administrativa, este Tribunal es competente para conocer del referido instrumento jurídico.

VERSIÓN PÚBLICA

Justificación:

78. En su obra Teoría General del Proceso, Ovalle Favela define la jurisdicción como *"la función pública que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o las controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de tal decisión o sentencia"*[6].

79. Asimismo, define la competencia como *"la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos."*[7]

80. La competencia es una condición que deben satisfacer todas las autoridades –entre ellas los juzgadores-al formar parte de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Federal, conforme el cual *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.

81. En ese sentido, Ovalle Favela refiere que el Juzgador por el solo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, pero no puede ejercerla en cualquier tipo de litigios, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley; es decir, aquellos en los que es competente[8].

82. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre la competencia constitucional y la competencia jurisdiccional[9]; la primera, es la

---

[6] Ovalle Favela José. Teoría General del Proceso, Sexta Edición (2006). Editorial Oxford, México, página 121.

[7] *Op cit*, página 135.

[8] Ídem.

[9] En la tesis de rubro y texto siguientes:

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL, NATURALEZA DE LAS. Por competencia constitucional debe entenderse la capacidad que de conformidad con lo dispuesto en los preceptos de la Carta Federal, corresponde a un tribunal de determinado

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

capacidad que, de acuerdo con su ley orgánica o constitutiva, corresponde a los órganos judiciales de un fuero específico para conocer y decidir, con exclusión de otros fueros judiciales sobre cuestiones litigiosas de determinada índole (común, federal, laboral, civil, militar, etcétera); mientras que la segunda alude a la capacidad que un órgano jurisdiccional tiene para conocer y decidir, con exclusión de los demás órganos similares que con él integran un mismo fuero judicial (tribunales comunes, tribunales federales, etcétera) sobre un determinado asunto.

83. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 377/2011, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que la competencia constitucional deriva o se genera automáticamente de las disposiciones legales orgánicas o constitutivas de los tribunales que componen los distintos fueros judiciales, y se surte de acuerdo con la naturaleza de las prestaciones exigidas y de los preceptos jurídicos fundatorios invocados por el titular de la acción correspondiente o con la condición jurídica de las partes en litigio.

84. Por tanto, refiere la Primera Sala, la competencia constitucional es originaria para los tribunales de los distintos fueros y sólo pueden suscitarse conflictos respecto de ella cuando el titular de una acción pretenda ejercitarla ante un tribunal de fuero distinto del que corresponda a la naturaleza de las prestaciones que reclama y de los preceptos legales que invoque como fundatorios de su demanda, o a la

---

fuero, para juzgar sobre determinadas materias, y por competencia jurisdiccional, la capacidad de un órgano parte integrante de un tribunal, para conocer, con exclusión de los demás órganos que dependen del mismo tribunal y de tribunales del mismo fuero, de un asunto determinado: esto es, en el primer caso, es capacidad exclusiva de los tribunales de un fuero, el conocimiento del asunto, mientras que en el segundo los diversos órganos que integran los tribunales de ese fuero, tienen capacidad para conocer del negocio y sólo por razones de técnica jurídica, se divide entre ellos la competencia; de tal manera, que la resolución por virtud de la cual un tribunal decide su incompetencia constitucional, implica que la cuestión que le fue sometida, por ningún órgano de su fuero puede ser resuelta, y que, en consecuencia, se trata de una materia que corresponde a tribunales diversos, en tanto que la resolución dictada por un tribunal, en los casos de competencia jurisdiccional, sólo produce el efecto de que el asunto se lleve al conocimiento de otro tribunal del mismo fuero.

Registro digital: 382906; Instancia: Cuarta Sala; Quinta Época; Materias(s): Común; Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XLIV, página 300; Tipo: Aislada.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

condición jurídica (federal o común) de las partes en litigio, es decir, la competencia por razón de fuero no puede ser pactada contractualmente.

85. Por lo que hace a la competencia jurisdiccional, la Primera Sala precisó que esta nace o se genera de las disposiciones jurídicas orgánicas de los tribunales o de las reguladoras de los distintos procedimientos que han de sustanciarse ante éstos, y se surte de acuerdo con las circunstancias de materia, lugar, grado o cuantía que rodeen al litigio planteado.

86. En relación a la competencia por razón de la materia, señaló que ésta se determina por la naturaleza de la pretensión procesal y por las disposiciones legales que la regulan, esto es, se toma en cuenta la naturaleza del derecho subjetivo hecho valer con la demanda y que constituyen la pretensión y norma aplicable al caso concreto, lo que permite determinar cuándo un litigio debe ser sometido a los tribunales (administrativos, fiscales, agrarios, laborales, civiles o penales).

87. Precisado lo anterior, en el caso concreto, en los puntos 26 a 49 del presente fallo se determinó que el convenio impugnado por la parte actora en el presente juicio, constituye un acto de naturaleza administrativa materia de impugnación a través del juicio de lesividad, por lo que la materia de la controversia corresponde al fuero de este Tribunal.

88. Ahora bien, como se reseñó, el recurrente refiere en su agravio que este Tribunal es incompetente, atendiendo toralmente a dos cuestiones; la primera, que en el caso hubo sumisión expresa de las partes para que un Juez Civil del Partido de Mexicali conozca de las controversias que deriven del convenio, al haberse pactado así en la cláusulas quinta y séptima del citado instrumento jurídico.

89. La segunda, que también hubo sumisión tácita porque previo a la promoción del juicio de lesividad, la parte actora dio contestación a la demanda relativa al juicio ordinario civil 339/2022 radicada ante el Juez Tercero de lo Civil, la cual fue admitida mediante auto dictado

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

el trece de junio de dos mil veintidós, sin que el demandado se haya excepcionado dentro del juicio civil respecto a la incompetencia del Juzgado Civil.

90. Por lo tanto, refiere el recurrente que existe cosa juzgada al no haberse impugnado el auto admisorio de la contestación de demanda dentro del citado juicio ordinario civil y, en consecuencia, este Tribunal no puede desconocer tal situación.

91. Sin embargo, como se adelantó, no le asiste la razón al recurrente respecto a que hubo sumisión expresa y tácita a los Tribunales civiles para conocer de las controversias suscitadas del convenio de reconocimiento de adeudo y pago de doce de noviembre de dos mil veinte.

92. Esto es así, atendiendo a que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, en consecuencia, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes.

93. En efecto, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2012 (10a.), de subsecuente inserción, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó los artículos 40 y 150 a 152 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, así como los numerales 151, 153 y 165 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas, determinando que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes; de ahí que es válido que su análisis se verifique de oficio por los órganos jurisdiccionales respectivos, ya sea en el primer proveído que pronuncien sobre la admisión de la demanda, o bien, durante el procedimiento, e incluso, al dictar la sentencia correspondiente, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA. EL JUEZ DEL CONOCIMIENTO PUEDE EXAMINARLA DE OFICIO EN EL PRIMER PROVEÍDO QUE EMITA

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

RESPECTO DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA, O BIEN, DURANTE EL PROCEDIMIENTO, E INCLUSO, AL DICTAR LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y CHIAPAS). De la interpretación de los artículos 40 y 150 a 152 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, así como de los numerales 151, 153 y 165 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas, se advierte que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes; de ahí que es válido que su análisis se verifique de oficio por los órganos jurisdiccionales respectivos, ya sea en el primer proveído que pronuncien sobre la admisión de la demanda, o bien, durante el procedimiento, e incluso, al dictar la sentencia correspondiente, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.

Registro digital: 2000517; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Civil; Tesis: 1a./J. 6/2012 (10a.); Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, página 334; Tipo: Jurisprudencia.

94. Jurisprudencia que resulta aplicable al caso por analogía[10], toda vez que los artículos analizados en

[10] Esto, conforme a las tesis jurisprudenciales VIII.2o. J/26 y VI.2o.C. J/307 del Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, respectivamente, de rubros y texto siguientes:

ANALOGÍA, PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Es infundado que las tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14 constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

Registro digital: 193841;Novena Época; Materias(s) Administrativa; Tesis: VIII.2o. J/26; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Junio de 1999, página 837; Tipo: Jurisprudencia.

JURISPRUDENCIA. PARA QUE LA EMITIDA CON MOTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SEA APLICABLE EN OTRA, DEBEN EXISTIR EN AMBOS ESTADOS DISPOSICIONES LEGALES CON SIMILAR CONTENIDO. Si bien los Tribunales Colegiados de Circuito, en la resolución de los asuntos de su competencia, están facultados para emitir criterios interpretativos de la legislación de las entidades federativas, y al hacerlo colman los posibles vacíos legislativos que pudieran advertirse, esta atribución no puede llegar al extremo de integrar una aparente laguna normativa a partir de la existencia de una tesis aislada o jurisprudencia referida a una legislación de un Estado de la Federación, distinto al en que se suscita el conflicto, si en la legislación aplicable no existe una disposición con contenido análogo al ya interpretado por un diverso tribunal, pues sostener lo contrario implicaría extender el contenido de aquél a cuestiones inherentes a la ley expedida por otra soberanía legislativa, sin considerar el ámbito territorial de aplicación de la norma vigente en cada demarcación federal, provocando así el desconocimiento de la soberanía de cada Estado miembro de la Federación.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

dicho criterio son de contenido similar a los artículos 146, 150, 152 y 164 del Código Civil Adjetivo, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua (vigente en 2011)	**Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas (vigente en 1995)**	**Código de Procedimientos Civiles del Estado de Baja California**
Artículo 40. Las cuestiones de competencia **sólo podrán entablarse a instancia de parte**; pero el tribunal que tenga razón fundada para creer que conforme a derecho es incompetente, puede **de oficio inhibirse del conocimiento del negocio**. Su resolución en este sentido será apelable en ambos efectos. Si se interpusiese el recurso, el superior, sin más trámite que oír a las partes en audiencia, decidirá dentro de las veinticuatro horas siguientes, confirmando o revocando el auto del inferior, devolviendo los autos al juzgado de su procedencia o remitiéndolos en su caso directamente al Juez declarado competente.	**Artículo 165. Las cuestiones de competencia podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria.** La inhibitoria se intentara ante el Juez a quien se le considere competente, dentro del término de nueve días contados a partir de la fecha del emplazamiento, pidiéndole que dirija oficio al que se estima no serlo, para que remita testimonio de las actuaciones respectivas al superior, para que éste decida la cuestión de competencia. La declinatoria se propondrá ante el Juez a quien se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del negocio y remita los autos al considerado competente. Se sustanciará conforme al capítulo I del título sexto. **En ningún caso se promoverán de oficio las cuestiones de competencia**, **pero el Juez que se estime incompetente puede inhibirse del conocimiento del negocio**, siendo apelable su resolución	**Artículo. 164.- Las cuestiones de competencia podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria.** La inhibitoria se intentará ante el Juez a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estima no serlo, para que se inhiba y remita los autos. La declinatoria se propondrá ante el Juez a quien se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del negocio y remita los autos al considerado competente. Se substanciará conforme al capítulo I del título sexto. **En ningún caso se promoverán de oficio las cuestiones de competencia; pero el Juez que se estime incompetente puede inhibirse del conocimiento del negocio,** siendo apelable en ambos efectos su resolución.

Registro digital: 167461; Novena Época; Materias(s): Común; Tesis: VI.2o.C. J/307; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1798; Tipo: Jurisprudencia.

VERSIÓN PÚBLICA

	en un solo efecto.	
Artículo 150. Salvo la competencia territorial, ninguna otra es prorrogable. Cuando se trate de aquélla, las partes pueden desistirse de seguir sosteniendo la competencia de un tribunal, antes o después de la remisión de los autos al superior que debe decidirla.	**Artículo 151. La competencia por razón del territorio, es la única que se puede prorrogar**. Se exceptúa el caso en que, conociendo el tribunal superior de apelación contra interlocutoria, resuelta que sea, las partes estén de acuerdo en que conozca de la cuestión principal. El juicio se tramitará conforme a las reglas de su clase, prosiguiéndose este ante el superior	**Artículo 150. La jurisdicción por razón del territorio es la única que se puede prorrogar.** Se exceptúa el caso en que, conociendo el Tribunal Superior de apelación contra interlocutoria, resuelta que sea, las partes estén de acuerdo en que conozca de la cuestión principal. El juicio se tramitará conforme a las reglas de su clase, prosiguiéndose éste ante el superior.
Artículo 151. Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto sino por considerarse incompetente. En este caso debe expresar en su resolución los fundamentos legales en que se apoye.		**Artículo 146. Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto sino por considerarse incompetente.** En este caso debe expresar en su resolución los fundamentos legales en que se apoye.
Artículo 152. Es tribunal competente aquel a que los litigantes, **cuando se trate de fuero renunciable**, se hubieren sometido expresa o tácitamente. En los demás casos, lo es el que designe la ley.	**Artículo 153.** Es Juez competente aquel al que los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente **cuando se trate de fuero renunciable.**	**Artículo 152.** Es Juez competente aquel al que los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente, **cuando se trate del fuero renunciable.**

95. Así, de los preceptos legales antes transcritos del Código Civil Adjetivo y conforme el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes.

96. Entonces, el hecho de que se hubiera pactado en el convenio de reconocimiento de adeudo y pago que las partes acordaron someterse a la jurisdicción y

VERSIÓN PÚBLICA

competencia de los juzgados y tribunales civiles del fuero común de la ciudad de Mexicali, en razón que la competencia material no puede prorrogarse ni ser materia de convenio o renunciarse, en virtud que lo contrario implicaría desconocer la distribución de competencias establecida por el Constituyente y desarrollada por el legislador, creando una prórroga de competencia material no permitida con afectación al orden público establecido en la normatividad positiva.

97. Sirve de apoyo a lo sustentado, los siguientes criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito:

> **COMPETENCIA FEDERAL. NO SE SURTE LA, POR EL HECHO DE QUE EN EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SE RENUNCIE AL FUERO COMÚN.** El hecho de que en una de las cláusulas del contrato de arrendamiento celebrado entre la actora y un organismo descentralizado respecto del bien inmueble, convinieran someterse a los tribunales federales competentes para la interpretación y cumplimiento del contrato respectivo, no es suficiente para determinar en esa forma la competencia, en virtud de que la manifestación de voluntad de los contratantes no prevalece sobre la aplicación del derecho que es de orden público, ya que de acuerdo con el artículo 6o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afectan al interés público.
>
> Época: Novena Época; Registro: 192982; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999; Materia(s): Civil; Tesis: 1a./J. 59/99; Página: 120.
>
> **COMPETENCIA POR MATERIA. ES IMPRORROGABLE Y AL APOYARSE EN NORMAS SUSTANTIVAS, NO PUEDE DEJARSE SU ELECCIÓN A LAS PARTES DE UN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN).** Las Leyes Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, y de Gobierno de los Municipios, ambas del Estado de Yucatán, en concordancia con el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, prevén un sistema de justicia en materia de lo contencioso administrativo a cargo de órganos jurisdiccionales

VERSIÓN PÚBLICA

estatales y municipales con específica distribución de su competencia para conocer, dirimir y resolver controversias de ese tipo que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública municipal, cuando son afectados por un acto o una resolución con motivo de la prestación de un servicio o ejercicio de una función municipal. Por tanto, la manifestación del actor en el juicio contencioso que instó ante la potestad del Tribunal de Justicia Administrativa estatal, referente a que es su voluntad renunciar a la jurisdicción y competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, no otorga competencia al órgano estatal en cita, toda vez que no cabe la renuncia de jurisdicción, en tanto que no basta la intención de las partes para conferir competencia a un órgano jurisdiccional; lo contrario implicaría desconocer la distribución de competencias establecida por el Constituyente y desarrollada por el legislador, creando una prórroga de competencia no permitida con afectación al orden público establecido en la normatividad positiva.

Época: Décima Época; Registro: 2022048; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 28 de agosto de 2020 10:36 h; Materia(s): (Administrativa); Tesis: XIV.P.A.6 A (10a.).

98. Máxime que el artículo 6 del Código Civil del Estado de Baja California[11], establece que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley y únicamente pueden renunciarse los derechos privados que no afecten el interés público cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero, de ahí que la manifestación de voluntad de los contratantes no puede prevalecer sobre la aplicación de la Ley del Tribunal que es de orden público, para determinar la competencia por materia para conocer del convenio impugnado en el presente juicio.

99. Asimismo, conforme a lo hasta aquí expuesto, tampoco puede considerarse que hubo sumisión tácita entre el Poder Ejecutivo del Estado y el particular demandado para que un Juez Civil del Partido Judicial de Mexicali conozca de las controversias derivadas del convenio de reconocimiento de adeudo y pago celebrado el doce de noviembre de dos mil veinte, derivado de la

[11] *"**Artículo 6o.-** La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero."*

VERSIÓN PÚBLICA

contestación de demanda producida por dicho ente público en el juicio ordinario civil 339/2022.

100. Esto, porque, como quedo expuesto, la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes.

101. Pero además, porque contrario a lo argumentado por la recurrente en su recurso de revisión, en el juicio ordinario civil 339/2022, el Gobierno del Estado -parte demandada en dicho juicio- si opuso la excepción de improcedencia de la vía al contestar la demanda instaurada en su contra.

102. En efecto, de la copia certificada que obra en autos del juicio ordinario civil 899/2022 (visible a fojas 31 a 35 de autos), antes radicado bajo número de expediente 339/2022, de eficacia demostrativa plena conforme a los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323 y 405 del Código Civil Adjetivo, de aplicación supletoria a la Ley del Tribunal, se advierte que en páginas 31 a 35 (fojas 94 a 98 de autos) del escrito de contestación de demanda producido por Subconsejero Jurídico de la Consejería Jurídica del Estado de Baja California, en representación de Gobierno del Estado, opuso la excepción de improcedencia de la vía, argumentando que no corresponde al Juzgado Civil analizar el convenio de reconocimiento de adeudo y pago, al ser este de naturaleza administrativa y, por tanto, su cumplimiento no puede ser reclamado en dicha vía.

103. Cuestión que de las constancias del expediente 899/2022 que obran en autos del presente juicio se advierte que se encuentra pendiente de resolver, de ahí que, contrario a lo argumentado por el recurrente, no existe cosa juzgada respecto a la competencia del Juzgado Civil para conocer del convenio de reconocimiento de adeudo y pago.

104. Asimismo, se precisa que las tesis de jurisprudencia invocadas por el recurrente en el agravio en análisis resultas inaplicables al caso, toda vez que estas parten de la base de que existe cosa juzgada

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

respecto a la competencia, es decir, un pronunciamiento firme que no es susceptible de modificación respecto qué órgano jurisdiccional le corresponde conocer de un determinado asunto.

105. Situación que, como se expuso en párrafos precedentes, no se actualiza en el caso, al estar pendiente de resolverse en el juicio ordinario civil 899/2022 la excepción de improcedencia de la vía hecha valer por Gobierno del Estado al contestar la demanda.

106. Ante lo infundado del agravio en examen, se procede al estudio del último agravio hecho valer por la recurrente.

Estudio del agravio contenido en inciso c)

Antecedentes y contextualización del agravio.

107. En la sentencia el Juzgado declaró la nulidad lisa y llana del convenio de reconocimiento de adeudo y pago celebrado entre el Oficial Mayor y la sucesión a bienes de **********1, por considerar que se actualizaba la causal prevista en la fracción I del artículo 108 de la Ley del Tribunal, toda vez que de forma indebida y sin contar con facultades legales para representar al Gobernador, ni al Gobierno del Estado, el Oficial Mayor, emitió el referido convenio.

108. Asimismo, el Juzgado precisó las siguientes consecuencias jurídicas derivado de la nulidad decretada (páginas 43 a 45 de la sentencia):

> ***"CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NULIDAD LISA Y LLANA DECRETADA POR ESTE JUZGADOR QUE SE PUDIERAN TOMAR EN CONSIDERACIÓN POR EL TITULAR DEL JUZGADO CUARTO DE LO CIVIL EN MEXICALI, DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, RELATIVO AL JUICIO CIVIL 899/2022.***
>
> *Es de señalarse que la nulidad lisa y llana es la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento.*

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

Por tanto, al declararse en el presente asunto la nulidad lisa y llana del convenio de reconocimiento, todo lo actuado en dicho acto deja de existir, así como todo lo relativo a los efectos jurídicos derivados del mismo desaparecen.

Cabe apuntar que se tiene conocimiento que en el diverso juicio civil 899/2022 radicado ante el Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali, del Poder Judicial del Estado de Baja California, se demandó el incumplimiento del convenio de reconocimiento, por lo que al declarase la nulidad lisa y llana de dicho convenio, se tiene como consecuencia que quede sin materia dicho juicio del fuero común.

Lo anterior es así ya que el reclamo efectuado por el particular demandando en el proceso jurisdiccional civil antes referido, consistente en la falta de cumplimiento del convenio de reconocimiento, el cual ya dejó de existir.

Ante tal situación, se ordena correrle traslado al Titular del Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali, del Poder Judicial del Estado de Baja California, con la presente sentencia una vez que haya causado estado, para que tenga conocimiento de que en el juicio civil 899/2022, se está ventilando un proceso jurisdiccional respecto a un acto inexistente.

El cual pudiera actualizar una posible causal de sobreseimiento en el juicio antes referido, en los términos de ley el juicio civil en comento.

Asimismo, se le hace saber al Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali, del Poder Judicial del Estado de Baja California que el argumento consistente en que la aceptación tácita por parte del demandante en el diverso proceso civil genera una aceptación de la competencia ante dicho órgano jurisdiccional es falso.

Lo anterior en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la tesis de jurisprudencia PC.III.C. J/7 C (11a.), con número de registro digital 2025560 [de subsecuente transcripción], se posicionó respecto a lo antes expuesto, en la cual determinó que independientemente que las partes de un juicio civil hayan aceptado la competencia de una controversia de manera tácita o expresa, así como que, en su caso los mismos órganos jurisdiccionales lo aceptasen, estos últimos pueden analizar posteriormente de manera oficiosa su competencia por razón de materia, ya que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA. LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA 1a./J. 6/2012 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES APLICABLE A LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO, PARA ESTABLECER QUE LOS JUECES Y TRIBUNALES ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZARLA DE OFICIO EN CUALQUIER ETAPA DEL JUICIO. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos sobre si los Jueces y Tribunales del orden común en el Estado de Jalisco

VERSIÓN PÚBLICA

están o no facultados para realizar de oficio el examen de competencia por materia en cualquier etapa del juicio. Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito determina que la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 6/2012 (10a.), es temática y, por ello, aplicable a la legislación del Estado de Jalisco, para efecto de establecer que es válido que los Jueces y tribunales del orden común analicen de oficio la competencia por razón de materia, ya sea en el primer proveído que pronuncien sobre la admisión de la demanda, o bien, durante el procedimiento, e incluso, al dictar la sentencia correspondiente, siempre que no haya sido determinada previamente de manera definitiva. Justificación: La Primera Sala del Alto Tribunal, en la citada jurisprudencia 1a./J. 6/2012 (10a.), analizó las legislaciones de los Estados de Chihuahua y Chiapas, e interpretó que de su contenido se advierte que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por consiguiente, no puede inferirse sumisión tácita o expresa por las partes; por tanto, concluyó que su análisis puede realizarse de oficio en cualquier etapa del juicio, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida. Criterio que es aplicable para el Estado de Jalisco, porque las citadas legislaciones son similares a la de esta última entidad, pues de los artículos 154, 156 y 168 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco también se observa que la competencia por razón de la materia es improrrogable y, por ende, que respecto a ésta no puede inferirse sumisión tácita o expresa de las partes, lo que implica que su examen puede llevarse a cabo de oficio por los órganos jurisdiccionales en cualquier etapa del procedimiento, siempre que no haya sido determinada previamente de manera definitiva.”

109. En sus agravios, el recurrente aduce que los efectos de la nulidad lisa y llana decretada son ilegales, incongruentes y excesivos, por lo siguiente:

- Que la nulidad debió ser para efectos y no lisa y llana, porque la nulidad es relativa, tratándose de actos a favor de particulares, esto por no anular el supuesto que genera el adeudo, y haberse emito el acto (en el supuesto sin conceder) por quien traspasó sus facultades de representación, dado que no se estudió el fondo del asunto, debiéndolo emitir por quien sea el competente o dejándose a salvo los derechos del demandado.

- Que son aplicables las tesis de rubros: “**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.**” y **“CONTRATOS. SE AFECTAN DE NULIDAD RELATIVA CUANDO SON CELEBRADOS POR FALSO REPRESENTANTE O TRASPASANDO LOS LÍMITES DEL PODER CONFERIDO, SIN QUE SE RATIFIQUE POR EL MANDANTE.”**.

VERSIÓN PÚBLICA

- Que el Juez Instructor estudió indebidamente los motivos de inconformidad propuestos, dado que en el motivo de inconformidad que se analizó, el actor argumentó la incompetencia por carecer de facultades de representación del Oficial Mayor, es decir, materialmente se impugnó la falta de facultades para representar al Gobernador, y no en sí la incompetencia de su actuación, sino que no podía representar al Gobernador.

- Que tal ilegalidad genera la nulidad para efectos, porque la falta de representación o sin ser legítimo representante, genera la nulidad relativa, de ahí que la nulidad es para efectos.

- Que son excesivos los efectos de que se haga del conocimiento al Juez Cuarto de lo Civil del Partido Judicial de Mexicali dentro del expediente 899/2022 de la sentencia, en base a la tesis **"COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA. LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA 1a./J. 6/2012 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES APLICABLE A LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO, PARA ESTABLECER QUE LOS JUECES Y TRIBUNALES ESTÁN FACULTADOS PARA ANALIZARLA DE OFICIO EN CUALQUIER ETAPA DEL JUICIO."**, porque ese criterio no es obligatorio, de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo, atendiendo a que la tesis invocada emana del Pleno Regional del Tercer Circuito, con competencia en la entidad federativa de Jalisco.

Puntos jurídicos a resolver:

110. Para este Pleno, los puntos jurídicos a resolver -conforme al agravio de la parte actora- puede ponerse en perspectiva mediante las siguientes interrogantes:

- Ante la incompetencia del Oficial Mayor para suscribir el convenio de reconocimiento de adeudo y pago de doce de noviembre de dos mil veinte, ¿El Juzgado, en lugar de decretar la nulidad lisa y llana, debió declarar una nulidad para el efecto de que el convenio sea suscrito por autoridad competente para ello?

- ¿El Juzgado se excedió al ordenar en su sentencia correrle traslado de la misma al Titular del Juzgado

VERSIÓN PÚBLICA

Cuarto de lo Civil en Mexicali, del Poder Judicial del Estado?

Criterio:

111. **El agravio es infundado**. Ante la incompetencia del Oficial Mayor para suscribir el convenio de reconocimiento de adeudo y pago de doce de noviembre de dos mil veinte procedía la nulidad lisa y llana de dicho acto y no la nulidad para efectos.

112. Asimismo, el Juzgado no se excedió al ordenar correrle traslado al Titular del Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali de la sentencia dictada en el presente juicio, toda vez que lo resuelto en el presente juicio incide en lo que se llegare a resolver en el juicio ordinario civil 899/2022.

Justificación:

113. Los artículos 108 y 109 de la Ley del Tribunal disponen lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 108.** Serán causas de nulidad de los actos y resoluciones impugnadas, las siguientes:*
>
> *I. Incompetencia de la autoridad que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución;*
>
> *II. Incumplimiento u omisión de los requisitos formales que legalmente deba revestir, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada;*
>
> *III. Vicios del procedimiento, siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada;*
>
> *IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto;*
>
> *V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades; y,*

VERSIÓN PÚBLICA

VI. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio al momento de resolver, incluso en segunda instancia, cualquiera de las causales señaladas, si estima que ha sido acreditada en autos su existencia, aunque esta no se haya invocado expresamente por el demandante."

*"**ARTÍCULO 109.** La sentencia definitiva podrá:*

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. En los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 108 de esta ley, declarar la nulidad para efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y, además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al demandante en el goce de los derechos afectados.

La resolución que decrete injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un Agente del Ministerio Público, Perito o Miembro de las Instituciones Policiales, la autoridad responsable sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el afectado.

En ningún caso procede la reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."

114. De los preceptos antes transcritos, en lo que interesa, se aprecia que establecen las causales de nulidad de los actos o resoluciones impugnables ante el juicio contencioso administrativo. Asimismo, que la ley contempla dos clases de nulidad: la primera es la conocida como nulidad absoluta –también denominada nulidad lisa y llana-, por la cual el acto impugnado carece de todo valor jurídico y por ello queda nulificado; la segunda es la nulidad para efectos, en la que el Tribunal declara la nulidad de la

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

resolución para efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución en la que la autoridad subsane las las irregularidades formales que provocaron su nulidad.

115. Al resolver la contradicción de tesis 15/2006-PL, El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que entre la nulidad lisa y llana o absoluta, existe una coincidencia con la nulidad para efectos, consistente en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento.

116. Que no obstante lo anterior, también existen diferencias, según sea la causa de anulación. Si se consideró que la resolución o el acto impugnado debía nulificarse por provenir de un procedimiento viciado, por adolecer de vicios formales, o por carecer de competencia, en principio, pues puede existir algún otro impedimento que no derive de la sentencia, existirá la posibilidad de que se emita una nueva resolución que supere la deficiencia que originó la nulidad, como sería corregir el procedimiento, fundar y motivar la nueva resolución, o que la autoridad competente emita otra.

117. El Pleno de la Corte señaló que la diferencia entre ambos tipos de nulidad es clara: en la nulidad absoluta o lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y la autoridad no está obligada a emitir una nueva resolución.

118. Refiere que habrá ocasiones en que existan los impedimentos antes aludidos como que no exista autoridad competente, que no existan fundamentos y motivos que puedan sustentarla o que se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente, no obstante que hubieran existido fundamentos y motivos. Solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto, es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre el problema o problemas de fondo debatidos.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

119. Para la Corte, pretender que una nulidad absoluta o lisa y llana originadas en vicios de forma o de procedimiento o de falta de competencia, ya decidieron definitivamente el debate y no es posible que se dicte una nueva resolución, es inaceptable, puesto que en estos casos no se juzgó sobre el fondo y ello significa que no puede existir cosa juzgada al respecto.

120. Asimismo, la Corte determinó que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declararán la nulidad o la nulidad para efectos de la resolución impugnada, pudiendo darse –de manera ejemplificativa y no taxativa- los siguientes casos:

A. La sentencia que determina la nulidad, analizando el fondo del asunto y determinando que el particular no es sujeto de la obligación que se le impone, impedirá que se pueda emitir nueva resolución porque como el tribunal ya ha decidido el derecho del particular, ya no habrá cuestión o punto jurídico alguno que la autoridad administrativa deba analizar de nueva cuenta conforme a las funciones que le son propias.

B. El acto emitido por una autoridad incompetente no puede tener vida jurídica ni producir efectos, sin embargo, aunque no se esté en el caso en el que el tribunal deba ordenar el dictado de una nueva resolución precisando los lineamientos para su cumplimiento, ello no implica que la autoridad que sí es la competente no pueda emitir la determinación que corresponda.

C. Ante una resolución carente de fundamentación y motivación el tribunal sólo debe declarar su nulidad por esa causa, sin declarar ningún efecto pues esa decisión suprimirá todo valor jurídico de la resolución; pero ello no impide que la autoridad competente, si no existe algún otro impedimento legal, estará en aptitud de emitir otra resolución fundada y motivada.

VERSIÓN PÚBLICA

121. La Corte concluye señalando que cuando se actualice un motivo de ilegalidad que conduzca a la nulidad, absoluta o relativa, para determinar cuándo la sentencia obliga a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución y cuándo no tiene estos efectos, debe atenderse al origen de la resolución impugnada y determinar si nació con motivo de un procedimiento de pronunciamiento forzoso o en el ejercicio de una facultad de la autoridad, y determinar si la resolución es de mera anulación o deberán precisarse los términos en que se acatará el fallo de nulidad.

122. De la citada contradicción de tesis, derivó la tesis de jurisprudencia P. XXXIV/2007, la cual se reproduce a continuación:

> **NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista

VERSIÓN PÚBLICA

autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.

Registro digital: 170684; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: P. XXXIV/2007; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 26; Tipo: Aislada.

123. En el caso concreto, el Juzgado Primero declaró la nulidad del convenio impugnado en el presente juicio, con fundamento en el artículo 108, fracción I, de la Ley del Tribunal, que establece como causa de nulidad de los actos y resoluciones impugnadas, la incompetencia de la autoridad que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

124. Cabe precisar que dicho precepto es análogo al artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo directo en revisión 426/2004[12], determinó que la causal de nulidad se refiere a la competencia objetiva de la autoridad, consistente en la suma de facultades que la ley otorga a la autoridad para ejercer sus atribuciones, por lo que el órgano jurisdiccional a quien corresponde decidir sobre tal competencia, tiene que apoyarse en el análisis de los preceptos referidos a las facultades otorgadas por la ley a la autoridad administrativa, que sirven para determinar

[12] Del cual derivó la tesis de rubro: **"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SU ANULACIÓN POR INCOMPETENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DE QUIEN PROVIENEN, DEBE BASARSE EN LA COMPETENCIA OBJETIVA Y NO EN LA SUBJETIVA."**.

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas.

125. El Juzgado determinó que se actualizaba la causal de nulidad contenida en la fracción I, del artículo 108 de la Ley del Tribunal, en razón que el Oficial Mayor no tenía facultades para representar al Poder Ejecutivo o Gobernador y por tanto, no podía suscribir el convenio impugnado.

126. En sus agravios, el recurrente refiere que el Juez estudió indebidamente los motivos de inconformidad propuestos, dado que en el motivo de inconformidad que se analizó, el actor argumentó la incompetencia por carecer de facultades de representación del Oficial Mayor, es decir, materialmente se impugnó la falta de facultades para representar al Gobernador, y no en sí la incompetencia de su actuación, sino que no podía representar al Gobernador.

127. Argumento que resulta infundado, porque el Juzgado analizó correctamente el motivo de inconformidad hecho valer por la autoridad demandante en su demanda (visible a fojas 14 a 22 de autos), atinente a la incompetencia del Oficial Mayor para representar a Gobierno del Estado y suscribir el convenio de reconocimiento de adeudo y pago.

128. Esto, porque contrario a lo expuesto por la recurrente, el argumento de la autoridad demandada en el motivo de inconformidad analizado por el Juzgado en la sentencia recurrida, era que el Oficial Mayor no tenía facultades para representar al Gobernador y carecía de facultades para suscribir y/o celebrar el convenio impugnado, lo que evidentemente se traduce en una cuestión atinente a la incompetencia o falta de competencia objetiva del Oficial Mayor, entendida esta última como la suma de facultades que la ley otorga a la autoridad para ejercer sus atribuciones.

129. Tampoco le asiste la razón al recurrente respecto que la nulidad debió ser para efectos para que lo emita la autoridad competente, porque atendiendo al criterio

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

jurisprudencial P. XXXIV/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes reproducido, la declaratoria de nulidad por incompetencia de la autoridad para emitir el convenio impugnado, trae como consecuencia una nulidad lisa y llana tal como lo determinó el Juzgado en su sentencia.

130. Esto, porque -en palabras de la Corte- el acto emitido por una autoridad incompetente no puede tener vida jurídica ni producir efectos, sin que el tribunal deba ordenar el dictado de una nueva resolución precisando los lineamientos para su cumplimiento.

131. Asimismo, cabe precisar que el criterio invocado por el recurrente de rubro: **"CONTRATOS. SE AFECTAN DE NULIDAD RELATIVA CUANDO SON CELEBRADOS POR FALSO REPRESENTANTE O TRASPASANDO LOS LÍMITES DEL PODER CONFERIDO, SIN QUE SE RATIFIQUE POR EL MANDANTE."**, no resulta aplicable al caso, toda vez que el criterio jurídico en dicha tesis versa sobre contratos civiles celebrados por falso representante o traspasando los límites del poder conferido, sin que este se ratifique por el mandante.

132. Máxime que, se reitera, atendiendo a la tesis de jurisprudencia P. XXXIV/2007, de observancia obligatoria para este Tribunal en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, la nulidad decretada respecto de un acto por incompetencia de la autoridad para emitirlo, produce la nulidad lisa y llana de tal acto, sin que el tribunal deba ordenar el dictado de un nuevo acto precisando los lineamientos para su cumplimiento.

133. Por último, es infundado el argumento de agravio del recurrente atinente a que el Juzgado se excedió al ordenar hacer del conocimiento al Juzgado Cuarto de lo Civil del Partido Judicial de Mexicali dentro del expediente 899/2022 de su índice, de la sentencia de primera instancia dictada en el presente juicio.

134. Esto, porque lo resuelto por el Juzgado Primero en el presente juicio claramente incide en el juicio ordinario

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

civil 899/2022 radicado ante el Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali, en donde **********1 demandó a Gobierno del Estado el cumplimiento del convenio de reconocimiento de adeudo y pago, cuya nulidad lisa y llana fue declarada por el Juzgado Primero en su sentencia.

135. Entonces, una vez que quede firme la sentencia del Juzgado Primero, se actualizaría la figura de cosa juzgada refleja respecto al indicado juicio civil, de ahí que, en respeto a los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídica y a fin de evitar decisiones contradictorias sobre una misma cuestión, es menester hacer del conocimiento al Juzgado Cuarto de lo Civil en Mexicali de la sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal.

136. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que se reproduce a continuación:

> **COSA JUZGADA REFLEJA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 52/2011,(*) de rubro: "COSA JUZGADA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES.", consideró que el deber del juzgador de analizar de oficio la cosa juzgada se justifica de manera central, a partir de la inmutabilidad y autoridad de las sentencias ejecutoriadas, ya que debe privilegiarse la certeza jurídica, frente al derecho de oposición de las partes; y porque la necesidad de la certeza es imperiosa en todo sistema jurídico, de tal suerte que lo decidido en la sentencia ejecutoriada es el derecho frente al caso resuelto, que no podrá volver a ser controvertido, evitándose con ello, la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias. Ahora bien, este criterio es aplicable, en lo conducente y de manera analógica, respecto de la institución de cosa juzgada refleja, en cuanto a que el análisis de oficio de ésta, debe realizarse cuando el juzgador advierta su existencia, ya sea porque se desprenda de autos o por cualquier otra

VERSIÓN PÚBLICA

circunstancia. Pues al margen de las diferencias de una y otra, lo relevante es que ambas obligan al tribunal que conoce del juicio posterior a no resolver lo que ya fue definido en un juicio previo, con la finalidad de evitar decisiones contradictorias sobre una misma cuestión, sobre la base de que debe privilegiarse la certeza jurídica frente al derecho de oposición de las partes.

Registro digital: 2018057; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Civil; Tesis: 1a./J. 30/2018 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 59, Octubre de 2018, Tomo I, página 651; Tipo: Jurisprudencia.

137. Por lo expuesto y con fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se...

III. R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma la sentencia dictada por el Juzgado Primero de este Tribunal, de ocho de junio de dos mil veintitrés, materia de la presente revisión.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por mayoría de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, con voto en contra por el Magistrado Alberto Loaiza Martínez. Siendo Ponente el primero de los mencionados, quienes firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/LJGM

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

1	**"ELIMINADO:** Nombre, 25 párrafo(s) con 25 renglones, en fojas 1, 2, 3, 6, 8, 13, 15, 16, 23, 24, 25, 41 y 52 . Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."
2	**"ELIMINADO:** Cantidad en dinero, 11 párrafo(s) con 11 renglones, en fojas 2, 6, 13, 15, 23, 24 y 25. Fundamento legal: artículos 115, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 171, párrafo primero y 172 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de Segunda Instancia dictada en el expediente 50/2023 JP, en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en cincuenta y tres fojas útiles.----------
Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4, fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, 55 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los quince días del mes de mayo de dos mil veinticinco.---

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.