

***** (1)

VS
SÍNDICA PROCURADORA DEL
AYUNTAMIENTO DE TIJUANA,
BAJA CALIFORNIA.

EXPEDIENTE 11/2021 S.E.

Mexicali, Baja California, a catorce de febrero de dos mil veintidós.

SENTENCIA DEFINITIVA que declara la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en el artículo 83, fracción II, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, al resultar ilegal la determinación de tener por no admitido el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la actora en el procedimiento administrativo ***** (2).

GLOSARIO: Se invocan autoridades y normas conforme a las siguientes denominaciones:

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California publicada el siete de agosto de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, vigente al inicio del presente juicio y aplicable de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.
Tribunal	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Ley de Responsabilidad Patrimonial	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.
Síndica Procuradora	Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana.
Código Civil Adjetivo	Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California.
Sala Especializada	Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción.

Enseguida se procede a emitir sentencia en el juicio, y

R E S U L T A N D O:

I.- Que el seis de enero de dos mil veintiuno la parte actora interpuso ante la Segunda Sala de este Tribunal, demanda de nulidad contra la resolución de doce de noviembre de dos mil veinte emitida por la Síndica Procuradora en el expediente ***** (2), mediante la cual se tuvo por no admitida la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial hecha mediante escrito presentado el treinta de marzo de la citada anualidad, radicándose bajo número de expediente 07/2021 S.S.

II.- Que en proveído de once de enero de dos mil veintiuno la Segunda Sala de este órgano jurisdiccional ordenó remitir a esta Sala Especializada los autos del presente juicio, en cumplimiento al acuerdo de Pleno de veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

III.- Que en auto de veinticinco de enero de dos mil veintiuno se tuvieron por recibidos los autos del presente juicio por parte de esta Sala Especializada, radicándose bajo número de expediente 11/2021 S.E.; asimismo, se admitió la demanda, teniéndose como autoridad demandada a la Síndica Procuradora, quien al contestar la demanda sostuvo la validez del acto impugnado.

IV.- Que el dos de junio de dos mil veintiuno se citó a las partes para oír sentencia de primera instancia, quedando cerrada la instrucción del presente juicio, por lo que se está en condiciones de resolver la controversia planteada en el juicio; y

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente juicio, con fundamento en el artículo 55, Apartado A, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y artículos 1, 4, fracción III, 6, 21 y 23, fracción II, inciso b, de la Ley del Tribunal, en relación con el artículo tercero transitorio de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, tomando en consideración que la resolución impugnada emana de una autoridad de la administración pública municipal y es de las que se dictan en materia administrativa que niegan la indemnización reclamada en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

SEGUNDO. Existencia de la resolución impugnada. La existencia de la resolución impugnada quedó debidamente acreditada en autos con la copia certificada que exhibió la parte

actora (visible a foja 916 de autos), así como por el reconocimiento expreso de la autoridad demandada, lo cual hace prueba plena de su existencia con fundamento en los artículos 285, fracciones I y III, 322, fracción V, 323, 400 y 405, del Código Civil Adjetivo, de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, tercer párrafo, de la Ley del Tribunal.

TERCERO. Causales de improcedencia. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causa de improcedencia, ni advertirse de oficio la existencia de estas, el juicio contencioso resulta procedente en contra de la Síndica Procuradora.

CUARTO. Motivos de inconformidad. La parte actora en sus motivos de inconformidad alega, en esencia, lo siguiente:

Primer motivo de inconformidad:

- Que la resolución impugnada contravino las fracciones III y V del artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, dado que la demandada soslayó los hechos y consideraciones vertidas en los veintiún numerales del capítulo de hechos del escrito de reclamación, los cuales dejó de valorar en forma sistemática y en conjunto.

- Que el artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial no dispone que se debe de señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, máxime que la fracción III del citado precepto legal no habla de hechos constitutivos de actividad administrativa irregular sino de señalar en su solicitud al o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular, solo en el caso de que puedan identificarse.

- Que la demandada motivó y fundamentó indebidamente su acto impugnado al expresar que la omisión de señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular contravenía la fracción III del artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, toda vez que tal situación, en todo caso, incumpliría a lo dispuesto por la fracción V del citado precepto normativo.

Segundo motivo de inconformidad:

- Que la resolución impugnada se fundamentó en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, que es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en

el artículo 113, actualmente 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 95 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, dado que es criterio reiterado de los Tribunales no es requisito de procedencia la existencia previa de un pronunciamiento de ilegalidad o ilicitud de los actos que se reclamen como constitutivos de un daño al particular como consecuencia de una actividad administrativa irregular.

- Que la resolución impugnada está fundamentada en una disposición a todas luces inconstitucional al prever mayores requisitos que la Constitución, dado que el papel de la legislación local es reglamentar el procedimiento de responsabilidad patrimonial sin salirse de los parámetros y límites constitucionales que dictan la Constitución Federal y Local.

- Que no se exhibió una resolución dictada en sede administrativa o jurisdiccional en términos del requerimiento impuesto por la demandada, en virtud de que los hechos que constituyen la reclamación lo son un no hacer de la autoridad, es decir, una omisión.

QUINTO.- Antecedentes del caso. Previo a estudiar los motivos de inconformidad, se da cuenta de los siguientes antecedentes del asunto:

1.- Que el treinta de marzo de dos mil veinte la parte actora presentó escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial ante la Síndica Procuradora, por la actividad administrativa irregular del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana.

2.- Que el veinte de abril de dos mil veinte la autoridad demandada dictó acuerdo en el que tuvo por presentado el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial relatado en el punto anterior, asignándole el número de expediente ***** (2); asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, 19, fracciones III y VII, y 29 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, previno al promovente para lo siguiente (reverso foja 899 de autos):

"SEGUNDO.- SE REQUIERE a la promovente para que en el plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES** subsane su escrito inicial de reclamación cumpliendo con las bases del procedimiento conforme al artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California, por lo que deberá cumplir con lo siguiente: **a).-** Señalar de manera específica y concreta, los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular que reclama de cada uno de los servidores públicos que aduce que están involucrados en la misma; **b).-** Exhiba la resolución del recurso administrativo o resolución del órgano

*jurisdiccional en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y sobre el cual no proceda medio de defensa alguno; **apercibida de que no cumplir con el presente requerimiento en la forma y términos precisados, se tendrá por no admitida la reclamación.** (...)”*

3.- Que el nueve de octubre de dos mil veinte la parte actora presentó escrito ante la autoridad demandada en el que atendió la prevención relatada en el punto anterior.

4.- Que el doce de noviembre de dos mil veinte la autoridad demandada dictó acuerdo en el que tuvo por no admitido el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la parte actora el treinta de marzo de la citada anualidad.

Asimismo, resulta importante **reseñar los argumentos de la autoridad para tener por no admitido el escrito de reclamación de indemnización** por responsabilidad patrimonial presentado por la parte actora el treinta de marzo de dos mil veinte.

De la copia certificada de la resolución impugnada que fue aportada por la autoridad demandada, de eficacia demostrativa plena, se advierte que la autoridad demandada determinó tener por no admitida la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, en atención a las siguientes consideraciones (foja 916 de autos):

"PRIMERO.- Vistas las manifestaciones hechas por el promovente, se advierte lo siguiente: **A).-** Es omiso en señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular y no obstante que señala que se encuentran descritos a lo largo de los 21 numerales que componen el apartado de "HECHOS" de su escrito inicial de reclamación, no señala específicamente la de la actividad que considera irregular ni la consideración que tenga para ello, solo expresa de manera genérica su señalamiento, dado que por ejemplo, el primer hecho que refiere en manera genérica su señalamiento, dado que por ejemplo, el primer hecho que refiere en su escrito inicial versa sobre la creación del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, lo que no sugiere ninguna actividad administrativa irregular, más aún que no hace valer argumentos en contra de dicho hecho, por lo que se refiere que el compareciente es omiso en precisar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, esto, en contravención a lo establecido por el artículo 19, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California; **B).-** es omiso en exhibir la resolución del recurso administrativo o resolución del órgano jurisdiccional en la que se hubiere reconocido la ilegalidad de los actos que se señalan como generadores de los daños y sobre los cuales no proceda medio de defensa alguno, conforme a lo dispuesto por el artículo 18, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, toda vez que el citado artículo señala que la irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y Municipios solo podrán

acreditarse mediante resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y contra los que no proceda medio de defensa legal alguno por el ente público, por lo que previo a la reclamación de responsabilidad patrimonial que se hace valer ante esta autoridad, que el hoy demandante debió agotar el recurso administrativo que la ley le concede o bien obtener sentencia ejecutoriada emitida por el órgano jurisdiccional correspondiente, opciones que debió intentar previamente ante la instancia correspondiente, con el objeto de que se confirmara, modificara o revocara la actuación de la autoridad presuntamente infractora o bien se determinará por resolución firme la ilegalidad del acto generador de los daños; instrumental que según el caso correspondiente debió acompañar a su escrito de reclamación, requisito que se ratifica conforme lo previsto por el diverso artículo 19 de la Ley invocada, al establecer en su fracción VII que para dar inicio al procedimiento de reclamación patrimonial la parte interesada deberá anexar los documentos (recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda), con la finalidad de acreditar la existencia de la actividad administrativa irregular, el daño y la relación de causalidad directa entre la primera y la segunda, lo que a juicio de este Órgano de Control no se ve cumplido; y por tanto, no se cuenta con los elementos correspondiente para resolver la procedencia de la reclamación solicitada, tal como lo dispone el multicitado artículo **19 fracciones III y VII de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, por lo que se tiene por no cumplido el requerimiento contenido en acuerdo de veinte de abril de dos mil veinte**, en consecuencia, con fundamento en lo establecido por el artículo 29, último párrafo, del citado ordenamiento **SE TIENE POR NO ADMITIDA LA RECLAMACIÓN** formulada mediante el escrito presentado ante esta autoridad el día treinta de marzo del dos mil veinte.

(...)”

De lo anterior, se aprecia que la autoridad demandada determinó no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado presentado por el demandante, en atención a las siguientes consideraciones:

I) Fue omiso en señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, en contravención a lo dispuesto por el artículo 19, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

II) Fue omiso en exhibir la resolución del recurso administrativo o resolución del órgano jurisdiccional en la que se hubiere reconocido la ilegalidad de los actos que se señalan como generadores de los daños y sobre los cuales no proceda medio de defensa alguno, conforme a lo dispuesto por el artículo 18, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

5.- Que en contra de dicha determinación, el seis de enero de dos mil veintiuno la parte actora interpuso demanda de nulidad ante este Tribunal.

SEXTO.- Estudio del caso.

1. Delimitación de la litis.

En primer término, cabe hacer la precisión que la litis en el presente juicio se constriñe a analizar la legalidad de la resolución dictada el once de noviembre de dos mil veinte por la Síndica Procuradora en el expediente ***** (2), mediante la cual se determinó no admitir la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentada por la parte actora ante dicha autoridad el treinta de marzo de la citada anualidad.

2. Cuestión jurídica a resolver.

Hecha la precisión anterior, de los antecedentes narrados en el considerando quinto del presente fallo, así como de los motivos de inconformidad planteados por la demandante, se advierte que la cuestión jurídica a resolver consiste en determinar si es legal la determinación de no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la actora el treinta de marzo de dos mil veinte por:

(I) Haberse omitido señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, y;

(II) Haberse omitido exhibir la resolución indicada en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Esta Juzgadora considera **que es ilegal la determinación de tener por no admitido el escrito de reclamación de indemnización** de responsabilidad patrimonial del Estado presentado por la parte actora ante la autoridad demandada el treinta de marzo de dos mil veinte.

Lo anterior, al ser fundados los motivos de inconformidad de la parte actora, consistentes en:

- Que la resolución impugnada contravino la fracción V del artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, dado que la demandada soslayó los hechos y consideraciones vertidas en los veintiún numerales del capítulo de hechos del escrito de reclamación, los cuales dejó de valorar en forma sistemática y en conjunto.

- Que la resolución impugnada se fundamentó en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad

Patrimonial, que es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el artículo 113, actualmente 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 95 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, dado que es criterio reiterado de los Tribunales no es requisito de procedencia la existencia previa de un pronunciamiento de ilegalidad o ilicitud de los actos que se reclamen como constitutivos de un daño al particular como consecuencia de una actividad administrativa irregular.

- Que la resolución impugnada está fundamentada en una disposición a todas luces inconstitucional al prever mayores requisitos que la Constitución, dado que el papel de la legislación local es reglamentar el procedimiento de responsabilidad patrimonial sin salirse de los parámetros y límites constitucionales que dictan la Constitución Federal y Local.

Para dilucidar lo anterior, en primer término se analizará la legalidad de la resolución impugnada por lo que hace a la determinación de no admitir el escrito de reclamación de indemnización, por haberse omitido señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular; posteriormente, se analizará la legalidad de la decisión de la demandada de no admitir el referido escrito por haberse omitido exhibir la resolución indicada en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

3. Estudio de la legalidad de la determinación de no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, por haberse omitido señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular.

Tal como se indicó en el considerando quinto del presente fallo, la autoridad demandada determinó no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial toda vez que el demandante fue omiso en señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, en contravención a lo dispuesto por el artículo 19, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

Lo anterior, refiere la autoridad demandada, debido a que si bien el reclamante indicó que estos se encuentran descritos a lo largo de los 21 numerales que componen el apartado de "HECHOS" de su escrito de reclamación, no señaló específicamente la actividad que considera irregular ni la consideración que tenga

para ello, dado que solo expresó de manera genérica su señalamiento.

Esto, continua la autoridad demandada, dado que en el primer hecho que refiere en su escrito inicial versa sobre la creación del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, lo que no sugiere ninguna actividad administrativa irregular, ni hace valer argumentos en contra de dicho hecho, de ahí que fue omiso en precisar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular.

Como se anticipó, es **fundado** lo expuesto por la parte actora en su primer motivo de inconformidad, atinente a que la demandada soslayó los hechos y consideraciones vertidas en los veintiún numerales del capítulo de hechos del escrito de reclamación, los cuales dejó de valorar en forma sistemática y en conjunto, en contravención a lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Veamos.

De la copia certificada del expediente ***** (2), aportado por la autoridad demandada (visible a fojas 93 a la 941 de autos), de eficacia demostrativa plena conforme a lo dispuesto por los artículos 285, fracción III, 322, fracción V, 323 y 405, del Código Civil Adjetivo, de aplicación supletoria, con fundamento en el artículo 30, tercer párrafo, de la Ley del Tribunal, se advierte que obra escrito de reclamación de indemnización de responsabilidad patrimonial presentado por la actora ante la autoridad demandada el treinta de marzo de dos mil veinte (visible a fojas 94 a la 112 de autos), en el que, en lo que interesa, señaló lo siguiente (fojas 94, 95, 97, 98 a la 103, y 106 a la 111 de autos, énfasis añadido):

*"Con sustento jurídico en los artículos 1, 2, 11 y 17 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California en vigor, por medio del presente escrito **vengo a reclamar el pago de los daños y perjuicios sufridos por la actividad administrativa irregular observada por el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana (SITT) cuyo monto asciende a la cantidad de \$372,442,345.00 pesos (trescientos setenta y dos millones cuatrocientos cuarenta y dos mil trescientos cuarenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional)** cantidad que representa el valor de los daños y perjuicios causados a la empresa calculados hasta el 28 de febrero de 2020 y que una vez que esa H. autoridad tenga a bien determinar la existencia de actividad irregular en perjuicio de mi representada deberá ser actualizada y cuantificada hasta el momento de que se emita el pago correspondiente.*

(...)

III.- Servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular:

Todos y cada uno de las personas que han ocupado el cargo de Director General del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana (SITT) desde la fecha de creación del Organismo y a la fecha.

(...)

HECHOS:

(...)

3.- El 5 de julio de 2016, el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California (SITT, en lo sucesivo), celebró con SITT DE TIJUANA, S.A. DE C.V., un contrato para la Operación del Servicio de Transporte Público de Pasajeros en el Sistema 1 del municipio de Tijuana, Baja California, en su calidad de operador de transporte de dicho sistema, en el que este último se obligó a prestar los servicios de transporte público de forma continua e ininterrumpida durante los horarios de servicio que son de lunes a domingo, a partir de las 4:30 horas hasta las 22:30 horas, y con 30 autobuses troncales y pretroncales, y 120 autobuses alimentadores.

4.-Que el Comité de adquisiciones del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, el 3 de agosto de 2016, emitió la bases de la Licitación Pública Nacional SITT-LP-001-16, en relación "a la contratación del servicio recaudado de la Tarifa y Gestión de Flota en el Subsistema 1 denominado "Corredor Puerta México-El Florido" en el Municipio de Tijuana, Baja California.

Y, con motivo de las preguntas formuladas con relación a las bases emitidas, en la junta de aclaraciones a las bases, celebrada el 9 de agosto de 2016, Comité de adquisiciones del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, entre otras, emitió las siguientes respuestas aclaratoria a las preguntas número 24 de XEROS y la número 16 de IDEAR ELECTRÓNICA:

"LA FECHA DE INICIO PARA EL CONTRATO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECAUDO DE LA TARIFA Y GESTIÓN DE FLOTA SERA A PARTIR DE LA FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO.

LA ETAPA PREOPERATIVA SEÑALADA EN EL ANEXO 4 SE REFIERE A LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS EN EL ITEM 1.1.

EN EL PUNTO 1. PRIMERO.- ETAPA PREOPERATIVA. SE CORRIGE LA VIGENCIA DE SEIS MESES A TRES MESES

LA FECHA DE INICIO DE LA ETAPA OPERATIVA NO PODRÁ SER POSTERIOR AL 20 DE NOVIEMBRE DE 2016, SIEMPRE Y CUANDO LA INFRAESTRUCTURA DE LAS ESTACIONES, TERMINALES, CENTRO DE CONTROL Y LOS BUSES QUE DEBERÁ PROVEER EL OPERADOR DE TRANSPORTE SE ENCUENTREN PREPARADOS PARA EL INICIO DE OPERACIONES, DEBIENDO EL ORGANISMO MUNICIPAL SITT NOTIFICAR AL OPERADOR TECNOLÓGICO DE LA FECHA DE INICIO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CON AL MENOS DOS SEMANAS DE ANTELACIÓN PARA LA VERIFICACIÓN DE TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIO PARA LA CORRECTA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE".

Y,

"SE ESTIMA EL VALOR PROMEDIO DIARIO DE 90,000 PASAJES EN LA ETAPA INICIAL PARA EL SUBSISTEMA 1 SE ESTIMA UN PROMEDIO DIARIO DE 250,000"

(...)

5. Es el caso que el 18 de agosto de 2016, de acuerdo al fallo del Comité de adquisiciones del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, las sociedades mercantiles ***** (1)., e ***** (1), previa presentación de una propuesta técnica y económica conjunta en el proceso de Licitación Pública Nacional SITT-LP-001-16, ganaron el Contrato para la prestación del Servicio de Recaudó de la Tarifa y Gestión de Flota en el Subsistema 1 (uno) denominado "Corredor Puerta México-El Florido".

6.- Que mediante escritura pública número 165,304 de fecha 24 de agosto de 2016, ante la fe del notario público número tres de Tijuana, las sociedades mercantiles ***** (1)., e ***** (1), constituyeron la sociedad mercantil ***** (1), cuya acta constitutiva se encuentra inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, bajo folio mercantil ***** (4), de fecha 31 de agosto de 2016.

El objeto de ***** (1), como se indica en el primer inciso de la cláusula cuarta de su acta constitutiva es

"Cumplir con el otorgamiento del Contrato para la prestación del Servicio de Recaudo de la Tarifa y Gestión de Flota en el Subsistema 1 (uno) denominado "Corredor Puerta México-El Florido", referente a la Licitación Pública Nacional SITT-LP-001-16, convocada por Comité de adquisiciones del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California, a través del suministro, instalación, operación y mantenimiento del sistema de recaudo de tarifa"

7.- De esta manera, el 2 de septiembre de 2016, Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, representado por su Director General, y ***** (1), por medio los representantes legales, celebraron el Contrato para la prestación del Servicio de Recaudo de la Tarifa y Gestión de Flota en el Subsistema 1 (uno) denominado "Corredor Puerta México-El Florido", en los siguientes términos:

(...)

8.-Posteriormente, el 9 de febrero de 2017, Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, representado por su Director General, y ***** (1), por medio los representantes legales, celebraron un Convenio modificatorio del Contrato para la prestación del Servicio de Recaudo de la Tarifa y Gestión de Flota en el Subsistema 1 (uno) denominado "Corredor Puerta México-El Florido", que a la letra reza:

(...)

10.- Que el 17 de febrero de 2017, el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana (SITT), SITT DE TIJUANA, S.A. DE C.V. (operador de transporte) y mi representada, celebraron un contrato de fideicomiso irrevocable de operación, administración, inversión y fuente de pago, denominado "FIDEICOMISO SITT TIJUANA F/2369/17, con ***** (1), ***** (5).

En el contrato descrito en el párrafo que antecede, se estableció la creación de un "COMITÉ DE FIDEICOMISO".

Mismo fideicomiso, que dentro de su reglas de administración y dispersión, le remite el 6% del total recaudado dentro del Subsistema 1 al "SITT", dicho recurso que pasa a ser en primer termino parte del patrimonio de dicho organismo; el 10.81% a mi representada, ***** (1); y el resto al "operador de transporte",

Es el caso que desde la suscripción del contrato de recaudo hasta la fecha, no obstante lo establecido en sus cláusulas uno, dos, tres, seis, diez, trece, veinticinco y veintiocho, el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, se ha abstenido de concluir en tiempo y forma con la preparación de la infraestructura de las estaciones, terminales y centro de control, de modo que se encuentren preparadas para implementar y concluir las etapas operativas estipuladas en la licitación y el contrato de recaudo y por tanto se puedan alcanzar primero los noventa mil pasajes diarios proyectados en la fase inicial y después los doscientos cincuenta mil pasajes diarios proyectados en las fases sucesivas, que son las expectativas ofertadas en la licitación referida en el cuarto hecho.

(...)

12.- En la misma tesitura y como prueba patente **de la actividad administrativa irregular consistente en la sistemática omisión del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana de llevar a cabo y ejecutar todos y cada uno de los actos necesario a fin de que el servicio de recaudo que fue concesionado a mi representada funcione de conformidad a la expectativa prometida en las bases de licitación de referencia**, se encuentra que el día 18 de diciembre de 2018, en la segunda sesión extraordinaria del "COMITÉ DE OPERACIONES", dentro de su punto "SEGUNDO" se señaló lo siguiente:

(...)

Dichos actos han sido ejecutado en perjuicio de mi representada y bajo el amparo del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana (SITT) quien ha creado un estado de permisibilidad en virtud de su **actividad administrativa irregular consistente en el no hacer que las cosas se lleven a cabo de conformidad a la Ley General de Transporte Público, el Reglamento de Transporte Público, el Reglamento de Transporte Público de Tijuana, el contrato de operación celebrado con el operador de transporte, el contrato de recaudo celebrado con mi representada, así como en cumplimiento de las reglas y lineamientos de operación estipulados previamente para tal efecto.**

(...)

16.- En la misma tesitura, el "SITT" ha dejado de cumplir con sus obligaciones de supervisión e impulsar el adecuado funcionamiento del servicio de transporte público de pasajeros en el Subsistema 1, denominado "Corredor Puerta México-el Florido", con ello, se han ocasionado grandes repercusiones económicas a mi representada, ***** (1), **ya que por el transcurso de los 3 años que llevamos implementado el Subsistema 1, deberíamos de estar recaudado tarifas sobre un aforo de 250 mil usuarios por día, siendo nuestra triste realidad que no logramos superar los seis**

mil usuarios por día, lamentablemente con prácticas como las del "operador de transporte" y con omisiones como las del "SITT".

(...)

19.- En corolario, con todo lo discurrido en los párrafos antecedentes, se advierte con meridiana claridad que el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California **ha venido desplegando una serie de actos y omisiones que de manera sistemática constituyen una actividad administrativa irregular en perjuicio de mi representada y que le ha impedido obtener las ganancias lícitas que inicialmente le fueron ofertadas y por las cuales decidió participar en el procedimiento de licitación de marras.**

Es el caso que el proyecto de gestión de la flota del subsistema 1, denominado Corredor Puerta México-El Florido, del cual se desprende la licitación antes referida y que finalmente ganó mi representada, fue realizado en base a una expectativa económica basada en una proyección futura de flujo de usuarios del propio sistema de transporte; proyección que quedó expresamente asentada en "la junta de aclaraciones a las bases, celebrada el 9 de agosto de 2016 por el Comité de adquisiciones del Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California":

A la pregunta número 24 de XEROS, consistente en que "en el anexo 4, pero en la hoja 1, inciso 1, Etapa Pre-Operativa se menciona que ésta tendrá una vigencia de 6 meses a partir de la firma del contrato. No obstante, en el Anexo 4, inciso 2, Etapa Operativa, se encuentra sin llenar la fecha correspondiente (...) entendemos que el servicio deberá estar en operación hasta 6 meses efectivos posteriores a la firma del contrato derivado de la licitación, ¿es correcta nuestra apreciación? En caso contrario, se solicita que la convocante, ()", se aclaró lo siguiente:

"LA FECHA DE INICIO PARA EL CONTRATO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE RECUADO DE LA TARIFA Y GESTION DE FLOTA SERA A PARTIR DE LA FECHA DE FIRMA DEL CONTRATO.

LA ETAPA PREOPERATIVA SEÑALADA EN EL ANEXO 4 SE REFIERE A LA ELABORACION DE DOCUMENTOS EN EL ITEM 1.1.

EN EL PUNTO 1. PRIMERO.- ETAPA PREOPERATIVA. SE CORRIGE LA VIGENCIA DE SEIS MESES A TRES MESES

LA FECHA DA INICIO DE LA ETAPA OPERATIVA NO PODRÁ SER POSTERIOR AL 20 DE NOVIEMBRE DE 2016, SIEMPRE Y CUANDO LA INFRAESTRUCTURA DE LAS ESTACIONES TERMINALES, CENTRO DE CONTROL Y LOS BUSES QUE DEBERÁ PROVEER EL OPERADOR DE TRANSPORTE SE ENCUENTREN PREPARADOS PARA EL INICIO DE OPERACIONES, DEBIENDO EL ORGANISMO MUNICIPAL SITT NOTIFICAR AL OPERADOR TECNOLÓGICO DE LA FECHA DE INICIO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CON AL MENOS DOS SEMANAS DE ANTELACIÓN PARA LA VERIFICACIÓN DE TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA CORRECTA PRESTACIÓN DEL SERVICIO TRANSPORTE.

Y, a la pregunta número 16 de IDEAR ELECTRÓNICA, consistente en "¿cuál es el estimado del número de pasajeros que tendrá el sistema diariamente", se contestó lo que a la letra sigue:

"SE ESTIMA EL VALOR PROMEDIO DIARIO DE 90,000 PASAJES EN LA ETAPA INICIAL PARA EL SUBSISTEMA 1 SE ESTIMA UN PROMEDIO DIARIO DE 250,000.

20.- En otras palabras, **a la fecha el Subsistema 1 del que mi representada tiene concesionado el servicio de gestión de flota y el recaudo de la tarifa, debería estar moviendo mínimamente 250,000 mil pasajeros y no la irrisoria cantidad de 6,0000 personas. La falta de afluencia y aforo de pasajeros en el referido**

Subsistema 1 y que se tenían prospectados a esta fecha, es consecuencia de la actividad administrativa irregular que el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California ha ejecutado en contra de mi representada ocasionando en perjuicio de esta evidentes daños económicos que no está obligada a soportar.

No obstante, es un hecho verificable que, por causas no imputables a mi representada, el flujo efectivo de pasajeros no se corresponde con estas proyecciones. Esta situación ha generado daños y perjuicios a ***** (1), dadas las considerables diferencias entre la expectativa de negocio con las cuales la empresa participó en una licitación pública, y los resultados financieros realmente generados por la prestación de los servicios pactados en el contrato de prestación de servicios de recaudo de la tarifa y gestión de flota en el Subsistema 1 denominado "Corredor Puerta México-El Florido", en el municipio de Tijuana, Baja California.

21.- Se insiste que de los hechos relatados a lo largo del presente documento, se desprende y se acredita un actividad administrativa irregular incoada en perjuicio de mi representada, lo cual innegablemente no se encuentra obligada a soportar ni tolerar, en primer lugar, porque en términos del contrato mi representada tiene derecho a recibir el porcentaje por la prestación del servicio de recaudo y gestión de flota, y en por otro lado, porque dentro de las obligación claramente estatuida para mi representada en carácter de operador tecnológico en ninguna de ellas se estipulo que se tuviera la obligación de soportar la actividad administrativa irregular imputada al Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, Baja California ni los daños que dicha actividad irregular generan en perjuicio de mi representada.

En ese tenor, se insiste que el perjuicio sufrido por mi representada **fue ocasionado por la omisión de la autoridad obligada para ejecutar y llevar a cabo los actos que permitiera la obtención de una ganancia lícita previamente prospectada por la prestación del servicio que le fue concesionado.**

(...)"

La autoridad demandada en acuerdo de veinte de abril de dos mil veinte dictado en el referido expediente administrativo (visible a foja 899 de autos), determinó que el reclamante no cumplió con señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular que reclama de cada uno de los servidores públicos involucrados, en términos de lo dispuesto en el artículo 19, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial y lo previno para tales efectos, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"VISTO el escrito de cuenta y las manifestaciones vertidas en el mismo, se advierte que no cumple con lo siguiente: **a).- Por una parte, no señala de manera específica y concreta, los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular que reclama de cada uno de los servidores públicos que aduce que están involucrados en la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California;** (...)

SEGUNDO.- SE REQUIERE a la promovente para que en el plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES** subsane su escrito inicial de reclamación

*cumpliendo con las bases del procedimiento conforme al artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California, por lo que deberá cumplir con lo siguiente: **a).**- Señalar de manera específica y concreta, los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular que reclama de cada uno de los servidores públicos que aduce que están involucrados en la misma; **b).**- Exhiba la resolución del recurso administrativo o resolución del órgano jurisdiccional en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y sobre el cual no proceda medio de defensa alguno; **apercibida de que no cumplir con el presente requerimiento en a forma y términos precisados, se tendrá por no admitida la reclamación.** (...)”*

En cumplimiento a dicho requerimiento, la parte actora presentó escrito ante la demandada el nueve de octubre de dos mil veinte (visible a foja 930 a la 938 de autos), en el que señaló lo siguiente en relación a la aludida prevención (fojas 930 a la 932 de autos):

*"Que por medio del presente vengo a atender el requerimiento que me fue impuesto mediante proveído de fecha 20 de abril de 2020 y hecho de nuestro conocimiento a través del oficio número: ***** (3) de fecha 05 de octubre de 2020 notificado en fecha 07 de octubre del presente año; requerimiento que me permito atender en los siguientes términos:*

a) Los hechos específicos y concretos son los previamente expuestos en el libelo inicial de reclamación, mismos que en este acto me permito ratificar, por lo que pido se me tengan aquí reproducidos en sus mismos términos.

Me permito reiterar que en el escrito inicial de reclamación dentro del capítulo denominado "HECHOS" a lo largo de los veintiún (21) numerales que lo componen, de su lectura en forma integral y en su conjunto se aprecian los actos y omisiones que a nuestro parecer actualizan en perjuicio de la reclamante una actividad administrativa irregular.

(...)”

Una vez realizadas las precisiones anteriores, esta Sala Especializada considera que el proceder de la Síndica Procuradora fue ilegal.

Lo anterior, en razón de que, como lo señaló la demandante en su primer motivo de inconformidad, la autoridad soslayó los hechos y consideraciones vertidas en los veintiún numerales del capítulo de hechos del escrito de reclamación, los cuales dejó de valorar en forma sistemática y en conjunto, en contravención a lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

En efecto, el artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, en su fracción V, dispone lo siguiente:

"Artículo 19.- El procedimiento se iniciará por reclamación de la parte interesada, la que deberá:

(...)

V.- Describir los hechos y razones en los que apoye su petición;

(...)”

Del precepto legal transcrito se aprecia que el escrito de reclamación deberá describir los hechos y razones en los que se apoye su petición.

En el caso, la autoridad demandada en la resolución impugnada se limitó a analizar el hecho uno del escrito de reclamación para determinar que el reclamante fue omiso en señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, omitiendo analizar de manera íntegra el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial que le fue presentado.

Ahora bien, de la copia certificada del escrito de reclamación de la parte actora presentado el treinta de marzo de dos mil veinte, de eficacia demostrativa plena, **de un análisis integral de su contenido**, transcrito previamente, **es apto para acreditar que la reclamante señaló como actividad administrativa irregular** atribuida al Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana, así como al Director General del citado organismo, lo siguiente:

A) La omisión de concluir en tiempo y forma con la preparación de la infraestructura de las estaciones, terminales y centro de control, de modo que se encuentren preparadas para implementar y concluir las etapas operativas estipuladas en la licitación pública nacional SITT-LP-001-16 y en el contrato para la prestación del servicio de recaudo de la tarifa y gestión de flota en el subsistema 1 denominado “Corredor Puerta México-El Florido, celebrado entre la actora y el Organismo Municipal para la Operación del Sistema de Transporte Masivo Urbano de Pasajeros de Tijuana el dos de septiembre de dos mil dieciséis y su convenio modificatorio celebrado el nueve de febrero de dos mil diecisiete, a fin de que se puedan alcanzar primero los noventa mil pasajes diarios proyectados en la fase inicial y después los doscientos cincuenta mil pasajes diarios proyectados en las fases sucesivas, como se indicó en la referida licitación.

B) La sistemática omisión de llevar a cabo y ejecutar todos y cada uno de los actos necesarios a fin de que el servicio de

recaudo que le fue concesionado a la parte actora mediante el referido contrato y convenio modificadorio funcione de conformidad a la expectativa señalada en las bases de la licitación pública nacional SITT-LP-001-16, en la que se estimó un pasaje promedio de 90,000 (noventa mil) pasajes diarios y posteriormente de 250,000 (doscientos cincuenta mil) pasajes diarios.

Entonces, contrario a lo señalado en la resolución impugnada, la parte actora si precisó los hechos que considera constitutivos de actividad administrativa irregular, conforme a lo establecido en el artículo 19, fracción V, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Conclusión.

Conforme lo expuesto, resulta ilegal la determinación de la autoridad demandada de tener por no admitida la reclamación por haberse omitido señalar de manera específica y concreta los hechos constitutivos de actividad administrativa irregular, toda vez que el reclamante si precisó tales hechos en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción V, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

4. Estudio de la determinación de tener por no admitida la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial por haberse omitido exhibir la resolución indicada en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

La autoridad demanda resolvió en la resolución impugnada no admitir la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentada por la parte actora el treinta de marzo de dos mil veinte, ya que esta fue omisa en exhibir la resolución del recurso administrativo o resolución del órgano jurisdiccional en la que se hubiere reconocido la ilegalidad de los actos que se señalan como generadores de los daños y sobre los cuales no proceda medio de defensa alguno, conforme a lo dispuesto por el artículo 18, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Entonces, indica la demandada, previo a la reclamación de responsabilidad patrimonial que se hizo valer, el reclamante debió agotar el recurso administrativo que la ley le concede o bien obtener sentencia ejecutoriada emitida por el órgano jurisdiccional correspondiente; opciones que debió intentar previamente ante la instancia correspondiente, con el objeto de que se confirmara, modificara o revocara la actuación de la autoridad presuntamente

infractora o bien se determinará por resolución firme la ilegalidad del acto generador de los daños.

Finaliza la autoridad, que dicho requisito se ratifica conforme lo previsto por el artículo 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, al establecer en su fracción VII que para dar inicio al procedimiento de reclamación patrimonial la parte interesada deberá anexar los documentos (recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda), con la finalidad de acreditar la existencia de la actividad administrativa irregular, el daño y la relación de causalidad directa entre la primera y la segunda.

Ahora bien, como se adelantó, **resulta ilegal** la determinación de la autoridad demandada de tener por no admitido el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la parte actora, por haber omitido exhibir la resolución del recurso administrativo o la sentencia en la que se reconozca la ilegalidad del acto señalado como generador de los daños, a fin de acreditar la existencia de la actividad administrativa irregular, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Esto, toda vez que, como lo señaló la parte actora en su motivo de inconformidad segundo, tal requisito de procedencia contraviene lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente 109, último párrafo.

Por tanto, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, previsto en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debe inaplicarse el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial**, en cuanto al requisito atinente a que la irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios, solo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.

Se explica.

Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Resulta pertinente señalar que la competencia de este Tribunal es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de subsecuente inserción, puede ejercer control difuso; es decir, puede desaplicar la norma que a su criterio no resulte acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

(...)"

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis P. LXVII/2011(9a.) y 2a./J. 16/2014 (10a.) emitidas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reproducen a continuación:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de

constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 10. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Registro digital: 160589; Instancia: Pleno; Décima Época; Materias(s): Constitucional; Tesis: P. LXVII/2011(9a.); Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535; Tipo: Aislada.

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Si bien es cierto que, acorde con los artículos 10. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun

cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Época: Décima Época; Registro: 2006186; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5; Abril de 2014, Tomo I; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.); Página: 984

Razones para desaplicar el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

El artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, dispone lo siguiente:

***"Artículo 18.-** La irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios, solo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.*

(...)"

Del precepto legal transcrito, se aprecia que condiciona el acreditamiento de la irregularidad de la actividad administrativa a que el reclamante cuente con una resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.

Es decir, se obliga al particular a que, previo a que reclame la responsabilidad patrimonial del Estado, acuda necesariamente a los medios de defensa ordinarios correspondientes y obtenga una resolución o fallo sobre la ilegalidad del acto administrativo que se reputa como irregular para efectos de acreditar la actividad administrativa irregular.

Ahora bien, al resolver el amparo directo en revisión 1640/2021 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **determinó que es inconstitucional el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.**

Se transcribe la parte conducente de la referida ejecutoria donde se aprecia el indicado criterio jurídico:

"27. A juicio de esta Segunda Sala y, contrario a lo que plantea la autoridad recurrente, el citado precepto **resulta violatorio de los derechos fundamentales a la reparación por responsabilidad patrimonial del Estado y al acceso a la tutela jurisdiccional efectiva** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno tener en cuenta que la norma impugnada por la parte quejosa prevé lo siguiente:

"Artículo 18.- La irregularidad de los actos administrativos emitidos por las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios, **solo podrá acreditarse mediante la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños, y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.**

La irregularidad de los hechos administrativos de cualquier ente público será valorada por el órgano competente para resolver sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, al substanciar el procedimiento correspondiente".

28. Como se aprecia de la anterior cita, el legislador local condicionó el acreditamiento de la irregularidad de la actividad administrativa a que, forzosamente, el reclamante cuente con una resolución o sentencia no recurrible por la autoridad, en la cual se haya determinado la ilegalidad del actuar administrativo que se señale como generador del daño.

29. En ese sentido, tal y como lo reconoce la autoridad recurrente, en esa disposición se establece una exigencia de "definitividad" que obliga al administrado a que, previo a que reclame la responsabilidad patrimonial del Estado, acuda necesariamente a los medios de defensa ordinarios correspondientes y obtenga una resolución o fallo sobre la ilegalidad del acto administrativo que se reputa como irregular para efectos de la mencionada responsabilidad.

30. Así, el cuestionamiento que se le plantea a esta Corte Constitucional consiste en determinar si, el hecho de sujetar, indefectiblemente, la demostración de la irregularidad de la actividad administrativa, a la determinación previa de la ilegalidad de tal actividad, resulta apegado a los derechos humanos reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional.

31. Esta Corte estima que no. La responsabilidad patrimonial del Estado, desde su concepción y reconocimiento a nivel constitucional, **ha implicado una clara desvinculación entre los medios de control del acto administrativo y el procedimiento específico que atañe a esta institución reparatoria.** Así lo han reconocido diversos precedentes de esta Segunda Sala.

32. En efecto, al resolver los amparos directos en revisión ***** (2), ***** (2), ***** (2) y ***** (2) sostuvo que **"la naturaleza especial del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se distingue de aquellos que funcionan únicamente como medios de control del acto administrativo, ya que [...] la finalidad de la responsabilidad patrimonial radica, en última instancia, en la posibilidad de reconocer o negar en favor de los particulares un derecho a la indemnización".**

33. Es decir, la finalidad de la reparación patrimonial del Estado, a diferencia de los medios de control del acto administrativo, no es determinar la validez o legalidad del acto de la autoridad, sino determinar si resulta procedente otorgar a la persona una reparación integral por los daños generados por la actividad administrativa irregular.

34. Asimismo, en el amparo directo en revisión ***** (2) esta Segunda Sala sostuvo que **"aún en el supuesto de que en diversa vía se combata el mismo acto administrativo cuya responsabilidad patrimonial se demanda, y en su caso, se declare la nulidad o anulabilidad del mismo, ello resulta insuficiente para que se tenga por acreditado el derecho al pago indemnizatorio"**; pues la determinación de la irregularidad de la actividad administrativa obedece a principios y bases específicas que atañen a la responsabilidad patrimonial del Estado.

35. La anterior ejecutoria dio lugar a la tesis 2a. V/2015 (10a.), intitulada: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ESTATAL"**.

36. Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión 4868/2014, esta Corte Constitucional afirmó que no debía confundirse la "irregularidad" del actuar administrativo, con la "ilicitud" del acto administrativo, **"pues se trata de figuras jurídicas totalmente distintas, ya que debe recordarse que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva [...] Esto significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, sin tener que demostrar la ilicitud [...] que causó el daño reclamado, sino únicamente la 'irregularidad de su actuación', y sin necesidad de haber demandado previamente a dicho servidor"**.

37. Finalmente, en el amparo directo ***** (2) esta Sala estableció que **"toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular; en tanto que la actualización de ésta tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y que la diferencia de los estándares normativos de otros medios de control del acto de autoridad"**.

38. En otras palabras, **"la actividad administrativa irregular debe concebirse como aquella que se genera excepcionalmente"**, razón por lo cual **"la 'irregularidad' de la conducta no debe vincularse con la 'ilicitud' de la misma, pues no resultan vocablos equiparables en tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto ésta se proyecta a la responsabilidad objetiva y directa que tiene el Estado Mexicano de reparar los daños ocasionados por los particulares y que no tengan la obligación jurídica de soportar, conforme a las bases y lineamientos instituidos en la propia responsabilidad patrimonial del Estado"**.

39. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. CVII/2016 (10a.) de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ILICITUD DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONFIGURA, EN SÍ MISMA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR"**.

40. Atento a los anteriores precedentes se concluye que, hacer depender la "irregularidad" de la actividad administrativa al requerimiento previo de se haya demostrado su "ilicitud o ilegalidad", en algún medio de control del acto administrativo, **es una exigencia legislativa que se contrapone frontalmente con la naturaleza constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado.**

41. Ello, pues en primer lugar, el obligar a que el administrado agote en forma previa los medios de control del acto administrativo –como supuesto indispensable para demostrar la irregularidad del actuar de la autoridad–, **atenta contra la naturaleza "objetiva y directa" de la responsabilidad patrimonial del Estado,** misma que se encuentra

reconocida desde la fuente constitucional y que, como se ha razonado, implica esencialmente que la persona que se estime lesionada en su persona o en su patrimonio, por la actividad administrativa del Estado, pueda reclamar directamente una indemnización **"sin tener que demostrar la ilicitud [...] que causó el daño reclamado"**.

42. En segundo lugar, porque la "ilicitud o ilegalidad" del acto administrativo se encuentra desvinculado de su "irregularidad" para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado. Luego, resulta del todo injustificado pretender que, previo a la reclamación por tal responsabilidad, el administrado agote los procedimientos o juicios contra el acto administrativo de que se trate **si, al final de cuentas, la determinación de la irregularidad del actuar del Estado constituye un análisis jurisdiccional que resulta independiente y autónomo al diverso que recae a la ilegalidad de tal conducta** –el hecho de que el acto sea ilegal no significa que, a su vez, resulte irregular–.

43. En otras palabras, la ilegalidad y la irregularidad se tasan bajo estándares y reglas diferenciadas, por lo que carece de todo sentido obligar al gobernado a que demuestre previamente la ilegalidad del actuar de la autoridad, si esa resolución o sentencia no se traducirá, a su vez, en la irregularidad del acto administrativo, pues como se ha expuesto, la actualización de la irregularidad de la actividad administrativa **"tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y que la diferencia de los estándares normativos de otros medios de control del acto de autoridad"**.

44. Lo anterior resulta relevante, pues aunado a la contrariedad que la disposición normativa combatida genera en el último párrafo del artículo 109 constitucional –al contravenir la naturaleza objetiva y directa de la responsabilidad patrimonial del Estado–, debe tenerse en cuenta que una de las exigencias fundamentales del derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, consiste en que **el legislador no imponga trabas indebidas, excesivas o injustificadas a las personas que acudan a los jueces o tribunales**, en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

45. De ahí que **"[c]ualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso a los individuos a los tribunales y, que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, resulta contraria [al derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva]"**.

46. Precisamente, esta Segunda Sala estima que el precepto impugnado resulta contrario al referido derecho humano, pues imponer al gobernado la carga de contar con una decisión definitiva que declare la ilegalidad del acto administrativo que se señala como generador del daño, constituye un obstáculo procesal que resulta del todo ocioso para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

47. Pues como se ha razonado, la determinación de la irregularidad de la actividad administrativa deberá valorarse en forma autónoma e independiente a lo que la propia administración o los Tribunales hayan determinado respecto a su ilegalidad; **de ahí que es del todo irrazonable imponer tal carga procesal al justiciable si, finalmente, la determinación de la ilegalidad del acto no resulta indispensable ni necesaria para resolver sobre la materia de la reclamación**.

48. Finalmente, esta Corte Constitucional se percata que existe una tercera razón por la cual el precepto combatido resulta inconstitucional. Ésta radica en el hecho de que esta Sala ya determinó que, atento a las bases y principios constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado, únicamente corresponde al reclamante probar el daño y la relación causa-

efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo, mientras que **"la autoridad deberá probar que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado"**. En efecto:

"[C]uando la responsabilidad patrimonial se atribuya a la prestación de un servicio deficiente o realizado sin atender las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración, **la prueba fundamentalmente debe recaer en las propias dependencias u órganos estatales a quienes se les vincula con la lesión reclamada**, en atención a la dificultad que representa para el afectado probar el actuar irregular del Estado, sobre todo respecto de los diversos aspectos técnicos que lleva a cabo la administración pública en el ejercicio de sus funciones y que requieren de análisis especializados en la materia, los que en la mayoría de los casos rebasan los conocimientos y alcances de la población en general; **de ahí que no resulte aceptable que la autoridad que conoce de la reclamación respectiva pretenda imponer esa obligación probatoria en los particulares**."

En efecto, la racionalidad de obligar al Estado a probar que su actuar estuvo apegado a la normativa que lo rige o que el servicio fue prestado eficientemente, **se relaciona con los principios de disponibilidad y facilidad probatoria** que establecen que debe satisfacer la carga de la prueba la parte que dispone de los medios de prueba idóneos y que resultan de difícil o imposible acceso a la contraparte, o pueda producirlos o aportarlos al proceso a un menor costo, a efecto de que puedan ser valorados por el órgano jurisdiccional.

Finalmente, debe señalarse que **la argumentación del ente estatal en el sentido de que su actuar no fue desapegado al marco jurídico que lo rige, indefectiblemente constituye una negación que conlleva un hecho afirmativo y, en esa lógica, le corresponde probar tal hecho** en atención al principio general de derecho donde se establece que quien afirma está obligado a probar y el que niega sólo lo estará cuando su negativa implique una afirmación".

49. Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. XCVII/2014 (10a.) intitulada: **"PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN"**.

50. En ese sentido, si corresponde a la autoridad demostrar que su actuar no fue irregular, luego, se colige que resulta indebido que el legislador local **pretenda imponer al gobernado la obligación probatoria de demostrar la "irregularidad" del acto administrativo, mediante la exhibición de la sentencia o resolución que declare que tal actuar resulta ilegal**.

51. De ahí que, se insista, aunque se trate de un acto administrativo y no de un hecho administrativo, es evidente que **el particular no está obligado a demostrar la irregularidad de tal acto**, sino únicamente el daño causado y la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo.

52. Por esa razón, resulta injustificado que el legislador haya determinado que, si el particular no "demuestra" la ilegalidad de la actividad administrativa, mediante resolución o fallo definitivo, entonces, no podrá comprobarse, a su vez, su irregularidad para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado; **pues con ello se impone una condicionante al gobernado respecto de una carga probatoria que ni siquiera le resulta procesalmente atribuible**.

53. Atento a las consideraciones hasta aquí expuestas, esta Sala concluye que la exigencia legislativa prevista en el artículo 18, primer párrafo, de la

*Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, **resulta inconstitucional** ya que:*

I. *Contraviene la naturaleza objetiva y directa de la responsabilidad patrimonial del Estado, vulnerándose con ello el precepto 109, último párrafo, constitucional;*

II. *Constituye un obstáculo procesal injustificado, excesivo y ocioso para el administrado –en tanto la ilegalidad del acto administrativo no se traduce en la irregularidad de la actividad administrativa–, en detrimento al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva; y*

III. *Pretende imponer al gobernado la carga probatoria de acreditar la actividad administrativa irregular, siendo que, en realidad, corresponde al propio ente estatal acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación –es decir, que atendió a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración–.*

(...)”

Así, esta Sala Especializada comparte las razones expuestas por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal para considerar que el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, contraviene los artículos 17 y 109, último párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que dicho precepto:

I.- Contraviene la naturaleza objetiva y directa de la responsabilidad patrimonial del Estado, vulnerándose con ello el precepto 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, ya que condicionar que se acredite la irregularidad de la actividad administrativa a que previamente se haya demostrado su “ilicitud o ilegalidad”, en algún medio de control del acto administrativo, es una exigencia legislativa que se contrapone frontalmente con la naturaleza constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Ello, al obligar a que el particular agote en forma previa los medios de control del acto administrativo como supuesto indispensable para demostrar la irregularidad del actuar de la autoridad, atenta contra la naturaleza “objetiva y directa” de la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que se encuentra reconocida desde la fuente Constitucional y que implica esencialmente que la persona que se estime lesionada en su persona o en su patrimonio, por la actividad administrativa del Estado, pueda reclamar directamente una indemnización sin tener que demostrar la ilicitud que causó el daño reclamado.

Además, la "ilicitud o ilegalidad" del acto administrativo se encuentra desvinculada de su "irregularidad" para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por tanto, resulta injustificado que previo a la reclamación por tal responsabilidad patrimonial, el particular agote los procedimientos o juicios contra el acto administrativo de que se trate si la determinación de la irregularidad del actuar del Estado constituye un análisis jurisdiccional que resulta independiente y autónomo al diverso que recae a la ilegalidad de tal conducta; es decir, el hecho de que el acto sea ilegal no significa que, a su vez, resulte irregular.

II- Constituye un obstáculo procesal injustificado, excesivo y ocioso para el administrado en detrimento al derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, una de las exigencias fundamentales del derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, consiste en que el legislador no imponga trabas indebidas, excesivas o injustificadas a las personas que acudan a los jueces o tribunales, en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

El precepto normativo en análisis resulta contrario al referido derecho humano, pues imponer al gobernado la carga de contar con una decisión definitiva que declare la ilegalidad del acto administrativo que se señala como generador del daño, constituye un obstáculo procesal que resulta del todo ocioso para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Lo anterior, toda vez que la determinación de la irregularidad de la actividad administrativa deberá valorarse en forma autónoma e independiente a lo que la propia administración o los Tribunales hayan determinado respecto a su ilegalidad; de ahí que es del todo irrazonable imponer tal carga procesal al justiciable si, finalmente, la determinación de la ilegalidad del acto no resulta indispensable ni necesaria para resolver sobre la materia de la reclamación.

III.- Pretende imponer al gobernado la carga probatoria de acreditar la actividad administrativa irregular, siendo que, en realidad, corresponde al propio ente estatal acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación.

La Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión ***** (2) determinó que atento a las bases y principios constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado, únicamente corresponde al reclamante probar el daño y la relación causa efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo, mientras que "la autoridad deberá probar que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado", dando lugar a la tesis 2a. XCVII/2014 (10a.) que se reproduce a continuación:

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN.

Si bien es cierto que la intención del Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue que el sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado se limite a la generación del daño por la "actividad administrativa irregular", también lo es que el particular no está obligado a demostrar dicha circunstancia, como sí debe suceder tratándose del daño y la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo. Ello es así, pues corresponde al propio ente estatal acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación, es decir, que atendió a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración; dicha conclusión se alcanza ya que el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece la carga probatoria de éste para demostrar que el daño irrogado al particular no fue consecuencia de la actividad irregular de la administración pública. Asimismo, acorde a los principios de disponibilidad y facilidad probatoria, la carga de la prueba de este extremo debe recaer en las propias dependencias u órganos estatales a quienes se vincula con la lesión reclamada, en atención a la dificultad que representa para el afectado probar el actuar irregular del Estado, sobre todo respecto de los diversos aspectos técnicos que lleva a cabo la administración pública en el ejercicio de sus funciones y que requieren de análisis especializados en la materia, los que, en un importante número de casos, rebasan los conocimientos y alcances de la población en general. Finalmente, debe señalarse que la argumentación del ente estatal en el sentido de que su actuar no fue desapegado del marco jurídico que lo rige, constituye una negación que conlleva un hecho afirmativo y, en esa lógica, le corresponde probar tal hecho con base en el principio general jurídico de que quien afirma está obligado a probar y el que niega sólo lo estará cuando su negativa implique una afirmación. Desde luego, lo anterior no significa que el particular no deba aportar las pruebas para acreditar la actividad administrativa irregular del Estado, siempre y cuando tal ofrecimiento probatorio se encuentre dentro de sus posibilidades legales y materiales.

Registro digital: 2007578; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: 2a. XCVII/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 1102; Tipo: Aislada.

Entonces, si corresponde a la autoridad demostrar que su actuar no fue irregular, luego, se colige que resulta indebido que el legislador local pretenda imponer al gobernado la obligación probatoria de demostrar la "irregularidad" del acto administrativo, mediante la exhibición de la sentencia o resolución que declare que tal actuar resulta ilegal.

Por tanto, resulta injustificado que el legislador haya determinado que si el particular no “demuestra” la ilegalidad de la actividad administrativa mediante resolución o fallo definitivo, entonces no podrá comprobarse a su vez su irregularidad para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues con ello se impone una condicionante al gobernado respecto de una carga probatoria que ni siquiera le resulta procesalmente atribuible.

Conclusión.

Atento a lo expuesto, en ejercicio del control difuso de constitucionalidad previsto en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **esta Sala Especializada inaplica el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial**, por resultar contrario a lo dispuesto en los artículos 17 y 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, al haberse inaplicado el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial por ser contrario a la Constitución Federal, no se le puede exigir a la parte actora que acredite la irregularidad de la actividad administrativa irregular que reclamó en su escrito presentado el treinta de marzo de dos mil veinte con una resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente público.

En ese sentido, resulta ilegal que la autoridad demandada tuviera por no admitido el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la parte actora el treinta de marzo de dos mil veinte, por haber omitido exhibir la resolución o sentencia que señala el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, toda vez que tal omisión no es impedimento para admitir el referido escrito y substanciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

6. Argumentos defensivos de la autoridad demandada.

En relación a los argumentos de defensa de la autoridad demandada en juicio respecto a los motivos de inconformidad en análisis, en los que señaló:

1) Que son improcedentes por inoperantes los motivos de inconformidad del actor, dado que la inconstitucionalidad de la Ley de Responsabilidad Patrimonial que reclama debe ser ventilada a través del juicio de garantías constitucionales, puesto que solo por esa vía el órgano jurisdiccional federal competente podrá conocer y dilucidar sobre la inconstitucionalidad de la citada ley.

2) Que la legalidad de la resolución impugnada se sustenta en el artículo 109, último párrafo, Constitucional, que prevé que la responsabilidad patrimonial será objetiva y directa y que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Que en el caso en estudio, la Ley de Responsabilidad Patrimonial contiene las bases y procedimiento para hacer eficaz la garantía de responsabilidad patrimonial por lo que el demandante al formular su solicitud tenía la obligación de ceñirse y cumplir con lo ahí previsto para acreditar la procedencia de su reclamación, debiendo acompañar la resolución o sentencia indicada en el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

3) Que el simple hecho de que el artículo 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial establezca las bases y procedimientos para tramitar la responsabilidad patrimonial, tal circunstancia no produce ni lesiona garantías del orden constitucional en perjuicio de la empresa demandante.

Tales argumentos devienen **infundados**.

Como se expuso en el presente fallo, este Tribunal, por razón de su función jurisdiccional, se encuentra autorizado por los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ejercer control difuso (desaplicar la norma que a su criterio no resulte acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos).

Entonces, contrario a lo señalado por la demandada, este órgano jurisdiccional en ejercicio del control difuso puede analizar si el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial es contrario a la Constitución Federal e inaplicarlo, como aconteció en el caso.

7. Conclusión final.

Atento a lo expuesto en el presente considerando, es de concluirse que se actualiza la causa de nulidad prevista en el artículo 83, fracción II, de la Ley del Tribunal, consistente en el incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento en sede administrativa, al resultar ilegal la determinación de la autoridad demandada de no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado presentado por la actora el treinta de marzo de dos mil veinte, lo que conlleva a declararla nula.

En las relatadas condiciones, con fundamento en el artículo 83, fracción II, de la Ley del Tribunal, **se declara la nulidad de la resolución dictada** el doce de noviembre de dos mil veinte por la Síndica Procuradora, por la cual determinó no admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por el demandante el treinta de marzo de la citada anualidad.

SÉPTIMO.- Efectos de la nulidad:

Con fundamento en el artículo 84 de la Ley del Tribunal se condena a la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana a lo siguiente:

1.-Dicte un proveído en el que deje sin efectos la resolución declarada nula.

2.- Emita una nueva resolución en la que determine admitir el escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por la parte actora el treinta de marzo de dos mil veinte y ordene las diligencias necesarias para sustanciar el procedimiento previsto en los artículos 28 al 35 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

OCTAVO.- Modificación de criterio jurídico.

Aquí, cabe hacer la precisión que esta Juzgadora al resolver el diverso juicio contencioso administrativo 64/2019 S.E. del índice de esta Sala Especializada en fecha veintinueve de septiembre de dos mil veinte, resolvió que era legal la determinación de desechar de plano un escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial por haberse omitido adjuntar la resolución del recurso administrativo o la sentencia del órgano jurisdiccional que corresponda, en la que se reconozca la ilegalidad del acto que se señale como generador de los daños y contra la que no proceda medio de defensa alguno para el ente

público, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Ahora bien, el artículo 98 de la Ley del Tribunal dispone que los Magistrados de las Salas al emitir las sentencias deberán apegarse a los criterios jurídicos que hayan aplicado al resolver otros casos sobre la misma materia; asimismo, que para modificarlos, deberán razonar detalladamente los motivos por los que se abandonan dichos criterios.

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley del Tribunal, **se abandona el criterio jurídico al resolver el juicio contencioso administrativo 64/2019 S.E.**, atinente a que es legal la determinación de desechar de plano un escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial por haberse omitido adjuntar la resolución que indica el artículo 18, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Esto, en razón de las siguientes consideraciones:

I.- Al resolver el juicio contencioso administrativo 64/2019 S.E. no se ejerció control difuso; es decir, no se analizó si el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, como se resolvió en el presente fallo, resulta contrario a las normas contenidas en la Constitución Federal.

II.- Que el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, posteriormente a cuando se emitió la sentencia en el juicio contencioso administrativo 64/2019 S.E. (veintinueve de septiembre de dos mil veinte), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión 1640/2021 en el que determinó inconstitucional el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

III.- De ahí que, al ser inconstitucional dicho precepto normativo atendiendo a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el citado amparo directo en revisión, esta Juzgadora se apega a lo resuelto por nuestro máximo Tribunal para ejercer control difuso y desaplicar el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, por ser contrario a la Constitución Federal, por los motivos expuesto en el presente fallo.

IV.- En ese sentido, como se resolvió, al haberse inaplicado por esta Sala Especializada el artículo 18, primer párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, por ser contrario a la Constitución Federal, resulta ilegal que se tenga por no admitido un escrito de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentado por haberse omitido exhibir la resolución o sentencia que señala el citado precepto normativo, toda vez que tal omisión no es impedimento para admitir el referido escrito y substanciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

Por lo antes expuesto y fundado, con fundamento en el artículo 82 de la Ley del Tribunal, se...

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Son fundados los motivos de inconformidad analizados en el presente fallo, consecuentemente;

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la resolución dictada el doce de noviembre de dos mil veinte por la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana en el expediente ***** (2), mediante la cual se tuvo por no admitida la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial hecha mediante escrito presentado el treinta de marzo de la citada anualidad.

TERCERO.- Con fundamento en el artículo 84 de la Ley del Tribunal se condena a la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tijuana en los términos precisados en el considerando séptimo de esta sentencia.

Notifíquese por Boletín Jurisdiccional a las partes.

Así lo resolvió la licenciada Leticia Castro Figueroa, Primer Secretaria de Acuerdos de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y Combate a la Corrupción del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, quien actúa en funciones de Magistrada por ministerio de ley, según designación hecha mediante acuerdo de Pleno de este órgano jurisdiccional de fecha veintisiete de enero de dos mil veintidós, en términos de lo dispuesto por los artículos 12 y 21, fracción XII, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California publicada el dieciocho de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, y firmó ante la presencia del Secretario de Acuerdos, licenciado Luis Javier González Moreno, quien da fe.

LA SUSCRITA LICENCIADA DANIELA ONTIVEROS RAMÍREZ, SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR: -----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA LICENCIADA LETICIA CASTRO FIGUEROA, PRIMER SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, QUIEN ACTÚA EN FUNCIONES DE MAGISTRADA POR MINISTERIO DE LEY, SEGÚN DESIGNACIÓN HECHA MEDIANTE ACUERDO DE PLENO DE ESTE ÓRGANO JURISDICCIONAL DE VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 10 Y 18, FRACCIÓN X, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, RELATIVA AL JUICIO DE NULIDAD 11/2021 SE, EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE DIEZ ASTERISCOS; VERSIÓN PÚBLICA QUE VA EN TREINTA Y TRÉS (33) FOJAS ÚTILES. -----

LO ANTERIOR CON APOYO DE LOS ARTÍCULOS 80, 83, FRACCIÓN VI, INCISO B, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A TRES DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS. DOY FE. -----



SALA ESPECIALIZADA
EN FUNCIONES DE MAGISTRADO POR MINISTERIO DE LEY
SECRETARIA DE ACUERDOS

"1.- ELIMINADO: Denominación y/o Razón Social, con 13 renglones. Fundamento legal: artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. 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: Número de expediente, con 13 renglones. Fundamento legal: artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

"3.- ELIMINADO: Número de Oficio, con 1 renglón. Fundamento legal: artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. 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."

"4.- ELIMINADO: Datos de Registro Público de la Propiedad y de Comercio, con 1 renglón. Fundamento legal: artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. 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."

"5.- ELIMINADO: Datos Bancarios, con 1 renglón. Fundamento legal: artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 fracción XII, 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. 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.”

VERSIÓN PÚBLICA