



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2018

ACTOR: MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a once de octubre de dos mil dieciocho, se da cuenta al **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro citada. Conste.

Ciudad de México, a once de octubre de dos mil dieciocho.

Vistos el escrito y los anexos de cuenta de quien se ostenta como Síndica del Municipio de Tijuana, Baja California, mediante los cuales promueve controversia constitucional contra la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en la que impugna lo siguiente:

“Sentencia definitiva de fecha 16 de marzo de 2017 dentro del procedimiento contencioso administrativo bajo número de expediente 36/2013 S. S. del índice de la Segunda Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California (antes Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California).”

No obstante lo anterior, se arriba a la conclusión de que **procede desechar la presente controversia constitucional**, al advertirse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, de conformidad con las consideraciones siguientes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 25¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor en una controversia constitucional puede válidamente desecharla de plano si advierte la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, lo que se corrobora con la siguiente jurisprudencia:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia

¹ Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2018

constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por 'manifiesto' debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo 'indudable' resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa".²

Así, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por manifiesto debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo indudable se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de manera tal que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no darían lugar a la obtención de una convicción diversa.

En el caso, de la revisión integral de la demanda y sus anexos se advierte que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII³, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, Fracción I⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del primero de los artículos citados se desprende que la improcedencia de la controversia constitucional puede resultar de alguna disposición de la

² Jurisprudencia P.IJ. 128/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 803, registro 188643.

³ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...]

⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y una entidad federativa;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d).- Una entidad federativa y otra;
- e).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- f).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. y
- k).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. [...]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ley reglamentaria de la materia, lo que implica considerar no sólo las que específicamente prevé tal precepto, sino incluso las que puedan derivar del conjunto de normas que rigen el sistema de control constitucional del que forman parte, siendo aplicable la tesis que se cita a continuación:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ACTUALICE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO ES INDISPENSABLE QUE EXISTA Y SE VINCULE CON UNA DISPOSICIÓN EXPRESA Y ESPECÍFICA AL RESPECTO EN ESE ORDENAMIENTO JURÍDICO. Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia del juicio debe resultar de alguna disposición de esa ley, esto es, que sea consecuencia de la misma, sin que sea necesario que expresa y específicamente esté consignada como tal en alguna parte del ordenamiento, pues siendo la condición para que dicha causa de improcedencia se actualice, que resulte del propio ordenamiento, ésta válidamente puede surtirse cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo”⁵

En el caso, la demanda debe desecharse toda vez que el acto impugnado consiste en una resolución dictada el dieciseis de marzo de dos mil diecisiete, por la Tercera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California, en el expediente **36/2013 S.S.**

Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar resoluciones jurisdiccionales dictadas por tribunales judiciales o administrativos, incluso, en los casos en que se aduzcan violaciones a preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, dichos tribunales resuelven una contienda entre partes en la que, por regla general, no se cuestiona la competencia del órgano para conocer del asunto y, por tanto, reconocer la procedencia de esta vía para plantear la invalidez de un acto de esta naturaleza, implicaría hacer de este medio de control constitucional un recurso o ulterior medio de defensa

⁵ Tesis LXIX/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de dos mil cuatro, página 1121, registro 179955.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2018

para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia que se cita a continuación:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.’, estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.”⁶

El anterior criterio constituye una regla general de improcedencia de la controversia constitucional tratándose de resoluciones jurisdiccionales, inclusive, respecto de sus actos de ejecución, **la cual admite excepciones sólo en caso de que la cuestión efectivamente planteada se refiera a la vulneración del ámbito competencial o esfera de atribuciones de un ente legitimado**, en términos del artículo 105, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, de conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro:

⁶ Tesis 117/2000, Jurisprudencia, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, octubre del dos mil, página mil ochenta y ocho, registro 190960.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AÚN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.

El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arroge facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.”⁷

11)

Cabe precisar que en la controversia constitucional **58/2006**, de la cual derivó este criterio, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nuevo León determinó que era competente para conocer de la legalidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura de la misma entidad, mediante las cuales determinaba responsabilidades administrativas e imponía sanciones a trabajadores del Poder Judicial local, lo cual se impugnó por considerarse invasivo de la esfera de competencia constitucional del Poder Judicial del Estado, de tal forma que en la controversia constitucional no se pretendía conocer ni resolver sobre la misma cuestión litigiosa que originó el juicio contencioso administrativo, sino lo que se buscaba era analizar un aspecto que atañía estrictamente al ámbito constitucional de competencias de los órganos que figuraban como actor y demandado.

En este sentido, en dicho asunto se señaló que en esta vía sólo se puede combatir una sentencia emitida por un tribunal judicial o

⁷ Tesis 16/2008, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, página mil ochocientos quince, registro 170355.

administrativo cuando la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, es decir, en el caso de que algún tribunal se arrogue facultades que le competen al actor. Por ello, ese precedente no resulta aplicable al caso, pues el municipio actor no plantea una invasión a su competencia originaria para resolver el asunto sometido al conocimiento de la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, sino que pretende combatir la resolución y ejecución de dicho fallo.

Esto es así, por que, el municipio actor en su único concepto de invalidez sostiene, fundamentalmente, que:

“El juicio de origen, el (sic) parte que nos interesa (lo relacionado con invasión de esferas competenciales) en esencia trata sobre la impugnación de la negativa de la petición de la sucesión de un miembro policial fallecido para efecto de que se proporcionen (sic) el pago de una pensión a los herederos tanto en forma retroactiva como una pensión vitalicia posterior.

La sentencia mencionada, entre otras cosas, determina que se realice el pago retroactivo de una pensión a los deudos del de cujus desde que fue solicitada y además del pago de una pensión vitalicia a la cónyuge supérstite y los hijos del policía fallecido consistente en en el 100% de la remuneración que recibía el oficial cuando prestaba sus servicios, sin importar, que incluso el miembro policial nunca hubiera aportado cantidad alguna para esa prestación social.

El magistrado resolutor considera que conforme a los derechos humanos de los familiares del policía fallecido, éstos tienen derecho a que se les proporcione una pensión sin que sea óbice que no exista una reglamentación sobre prestaciones sociales en el Municipio de Tijuana, Baja California. Circunstancia que, en el supuesto, sin conceder, que fuera cierto, no le facultó al Magistrado a intentar llenar el aparente vacío legislativo, es decir, ante la supuesta omisión normativa el titular de la Tercera Sala procede a legislar al respecto e incluso deja a un lado los efectos de un convenio relacionado con prestaciones sociales que previamente el Ayuntamiento en uso de su función ejecutiva había celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social.” (El subrayado es propio).

Por su parte, en la sentencia impugnada, la Tercera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, determinó lo siguiente.

“PRIMERO. Se sobresee el juicio por cuanto hace la pretensión de los demandantes de que les sea cubierta la cantidad de \$250,000 MN. (Doscientos cincuenta mil pesos moneda nacional) derivado del seguro de vida que tenía Cesar López Camarena; esto, con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la Ley, en relación con el numeral 40, fracción VIII, del mismo ordenamiento legal.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SEGUNDO. En términos del artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, se declara la nulidad de:

- a) La negativa de la autoridad a brindar servicios de seguridad social a los beneficiarios de Cesar López Camarena;
- b) El Oficio de liquidación de pago de folio 34489, así como la constancia de no adeudo; ambos documentos en relación con Cesar López Camarena y emanados de la Oficialía Mayor del Gobierno Municipal de Tijuana, Baja California.

TERCERO. En términos del artículo 84 de la Ley, se condena al Oficial Mayor a lo siguiente:

- a) A que elabore una nueva liquidación, tomando como base el último sueldo percibido de Cesar López Camarena según recibo de nómina firmado por éste; el cual obra a foja 792 de autos;
- b) En la elaboración de esa liquidación no deduzca el monto atinente al radio portátil, batería y placa balística asignadas a Cesar López Camarena;
- c) De igual manera en la elaboración de esa liquidación no deduzca el monto que César López Camarena tenía pendiente de liquidar a Dinero Fácil y Rápido, S.A. de C.V.;
- d) Con motivo de lo anterior, pague a los demandantes el monto correspondiente a las diferencias resultantes de ese nuevo cálculo.

CUARTO. De igual manera en términos del artículo 84 de la Ley, se condena al Oficial Mayor a que provea a los demandantes, en los términos indicados en esta sentencia, de:

- a) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria;
- b) Una pensión integral al 100% del sueldo que hubiese percibido el trabajador al momento de ocurrir el fallecimiento; la cual deberá pagarse de manera retroactiva a partir de que fue solicitada por los demandantes; y,
- c) La percepción denominada pago de funerales, la que consiste en el importe de tres meses de salario del trabajador en el momento del deceso.[...].⁸

De lo anterior se advierte que, el acto cuya invalidez demanda el municipio actor, lo constituye una resolución jurisdiccional, respecto de la cual no se cuestiona la competencia del órgano emisor para conocer y resolver acerca de la nulidad de los actos impugnados, sino que lo que impugna es la condena dictada en dicho fallo y su ejecución.

⁸ Fojas 49 y 50 del expediente.

No pasa inadvertido que, el municipio actor expone que la Tercera Sala del entonces Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, vulnera su esfera competencial, al dejar de lado **un convenio relacionado con prestaciones de seguridad social que previamente el Ayuntamiento había celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social**; sin embargo, de los anexos que en copia certificada se acompañaron y de lo manifestado por la propia promovente, se advierte que la demanda de nulidad que dio origen a la sentencia cuya invalidez se reclama, fue presentada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California el veintidós de enero de dos mil trece y el citado convenio fue celebrado el veintinueve de abril de dos mil quince, por lo que a la fecha de presentación **el invocado convenio era inexistente** y como lo expresa literalmente la promovente, ***“El multicitado instrumento es un hecho notorio de la Sala, pues (sic) el acuerdo de Cabildo se autorizó la elaboración de dicho documento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el periódico de fecha 28 de noviembre de 2014, tomo CXXI, número 56.”*** Emperó, como se adelantó, la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar resoluciones jurisdiccionales dictadas por tribunales judiciales o administrativos, esto porque implicaría hacer de este medio de control constitucional un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural.

Asimismo, cabe señalar que, si bien la promovente refiere que el Municipio de Tijuana, Baja California, **“nunca fue llamado a juicio”**, se advierte que mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil trece, se admitió a trámite el referido juicio de nulidad, ordenándose el emplazamiento de las autoridades demandadas del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, y se señaló que sólo el Oficial Mayor del Municipio compareció a contestar la demanda y su ampliación, por lo que resulta evidente que el municipio actor tuvo conocimiento del expediente **36/2013 S.S.**, por lo menos desde la fecha en la que se le emplazó al juicio.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Así las cosas, es inconcuso que, en la especie, el actor combate una resolución jurisdiccional que no es susceptible de impugnación a través de una controversia constitucional y, por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista por los artículos 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, con apoyo en las disposiciones legales y las tesis y jurisprudencia citadas, se

ACUERDA

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoriamente improcedente, la demanda promovida por quien se ostenta como Síndica del Municipio de Tijuana, Baja California.

SEGUNDO. Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

Notifíquese. Al Municipio de Tijuana, Baja California, por esta ocasión, en el domicilio que refiere en el escrito de cuenta.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, quien actúa con Leticia Guzmán Miranda, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

[Firma manuscrita]
[Firma manuscrita]

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Esta hoja corresponde al proveído de once de octubre de dos mil dieciocho, dictado por el **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, instructor en la controversia constitucional **182/2018**, promovida por el Municipio de Tijuana, Baja California. Conste.