

**TERCERA SALA UNITARIA EN MATERIA FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA**  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**EXPEDIENTE:** FA/151/2018

**ACTOR:** \*\*\*\*\*

**AUTORIDAD  
DEMANDADA:** REPÚBLICANO AYUNTAMIENTO DE  
ALLENDE, COAHUILA DE ZARAGOZA

**MAGISTRADA:** MARÍA YOLANDA CORTÉS  
FLORES

**SECRETARIO:** JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

**SENTENCIA  
No. 027/2019**

Saltillo, Coahuila, a quince (15) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

La Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, pronuncia:

**SENTENCIA DEFINITIVA**

Que **DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA** del tercer párrafo del acuerdo número SÉPTIMO del Acta de Sesión Ordinaria Cabildo número \*\*\*\*\* del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza de quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), en donde se determina no seguir otorgando la pensión al menor de edad \*\*\*\*\* , por conducto de su abuela materna \*\*\*\*\* derivado del fallecimiento de la extrabajadora municipal \*\*\*\*\* ; acto impugnado dentro del **juicio contencioso administrativo** del expediente al rubro indicado, promovido por \*\*\*\*\* **en representación del menor** \*\*\*\*\* , en virtud resultar esencialmente fundados los conceptos de anulación y en acatamiento de la **suplencia de la queja en**

toda su amplitud<sup>1</sup> por el interés superior del menor; por los motivos razones y fundamentos siguientes:

### GLOSARIO

<b>Actor o promovente:</b>	Menor ***** por conducto de su abuela materna *****.
<b>Acto o resolución impugnada (o), recurrida:</b>	Acta de Cabildo número ***** de fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018) del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.
<b>Autoridad Demandada:</b>	Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.

---

<sup>1</sup> “**MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.** La suplencia de la queja es una institución cuya observancia deben respetar los Jueces y Magistrados Federales; suplencia que debe ser total, es decir, no se limita a una sola instancia, ni a conceptos de violación y agravios, pues el alcance de la misma comprende desde el escrito inicial de demanda de garantías, hasta el periodo de ejecución de la sentencia en caso de concederse el amparo. Dicha suplencia opera invariablemente cuando esté de por medio, directa o indirectamente, la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quiénes promuevan el juicio de amparo o, en su caso, el recurso de revisión, ello **atendiendo a la circunstancia de que el interés jurídico en las controversias susceptibles de afectar a la familia y en especial a menores e incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, sino a la sociedad, quien tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz.** Se afirma lo anterior, considerando la teleología de las normas referidas a la suplencia de la queja, a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, que buscan proteger en toda su amplitud los intereses de menores de edad e incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, la que debe operar desde la demanda (el escrito) hasta la ejecución de sentencia, incluyendo omisiones en la demanda, insuficiencia de conceptos de violación y de agravios, recabación oficiosa de pruebas, esto es, en todos los actos que integran el desarrollo del juicio, para con ello lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz.” *Contradicción de tesis 106/2004-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Décimo Primer Circuito, Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, Tercero en Materia Civil del Primer Circuito, Cuarto en Materia Civil del Primer Circuito, Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito (actualmente Segundo en Materia Civil del propio circuito), Primero en Materia Penal del Tercer Circuito, Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito y Cuarto en Materia Civil del Sexto Circuito (actualmente Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito), en contra del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito. 23 de noviembre de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Eunice Sayuri Shibya Soto. Tesis de jurisprudencia 191/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta de noviembre de dos mil cinco. 175053. 1a./J. 191/2005. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Mayo de 2006, Pág. 167.*

<b>Cabildo</b>	El Cabildo del Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Ley Orgánica</b>	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Ley del Procedimiento o ley de la materia</b>	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
<b>Código Municipal</b>	Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Código Procesal Civil</b>	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Alto Tribunal o SCJN Sala Unitaria</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
<b>Tribunal</b>	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

## I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

### 1°. ACTO FAVORABLE CONCEDIDO AL MENOR \*\*\*\*\*

#### EMITIDO POR EL CABILDO DEL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO DE ALLENDE, COAHUILA DE ZARAGOZA.

En el Acta de Cabildo del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza, del ejercicio constitucional 2014-2017, en la Sesión Extraordinaria número dieciséis (16) de fecha **veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015)** se hace constar que el Cabildo por unanimidad **acordó otorgar una “*pensión alimenticia*” a favor del menor de edad \*\*\*\*\***

por la cantidad de \*\*\*\*\* pesos (\$\*\*\*\*\*) mensuales hasta que el menor concluya sus estudios profesionales y “*que se establezca la cantidad a nombre de la abuela materna del menor \*\*\*\*\**” (**Véase a foja 0019 de los autos**)

**2º ACTO IMPUGNADO: ACTA DE CABILDO \*\*\*\*\* DE LA SESIÓN ORDINARIA DEL AYUNTAMIENTO DE ALLENDE, COAHUILA DE ZARAGOZA DEL EJERCICIO CONSTITUCIONAL 2018.** En fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), en el punto SÉPTIMO del orden del día de la Sesión Ordinaria el Cabildo del Municipio señalado, **aprueba por mayoría** de once votos a favor y cuatro votos en contra, **determina no otorgar la pensión a \*\*\*\*\***, madre de \*\*\*\*\* (trabajadora fallecida) con motivo de que la “*Comisión Especial para el Tema de los Pensionados*” dictamino no otorga la pensión debido a que el acuerdo del cabildo (mencionado en el antecedente anterior) no fue enviado al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza por lo mismo dejo de tener validez el treinta y uno (31) de diciembre del dos mil diecisiete (2017). **(Véase a foja 0072 quinto párrafo de los autos)**

**3º PRESENTACIÓN DE DEMANDA ANTE EL JUZGADO PRIMERO DE PRIMERA INSTANCIA EN MATERIA FAMILIAR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SALTILLO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA EN TURNO.** En fecha ocho (08) de marzo de dos mil dieciocho (2018), el MENOR \*\*\*\*\* representado por su abuela materna \*\*\*\*\* presenta demanda de alimentos ante el Juzgado Familiar en turno **en contra del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.** Verificándose los trámites procesales de admisión, emplazamiento y contestación de la demanda familiar.

**4º INCOMPETENCIA DEL JUZGADO PRIMERO DE PRIMERA INSTANCIA EN MATERIA FAMILIAR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SALTILLO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En fecha cuatro (04) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la Jueza Primero de Primera Instancia en Materia Familiar

se declara incompetente para resolver sobre la **determinación lo relativo a la “pensión alimenticia”** concedida al **\*\*\*\*\*** por considerar que es un **acto administrativo derivado de una relación laboral**, en su concepto, encuadra en la hipótesis normativa de la fracción VI del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; en consecuencia remite los autos que integran el **expediente \*\*\*\*\*** del Juzgado Primero de Primera Instancia en Materia Familiar del Distrito Judicial de Saltillo al este **Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza**.

**5° NOTIFICACIÓN PERSONAL AL REPUBLICANO AYUNTAMIENTO DE ALLENDE, COAHUILA DE ZARAGOZA.** La determinación de incompetencia de la Jueza Primero de Primera Instancia en Materia Familiar del Distrito Judicial de Saltillo se notifica de forma personal a las **trece horas con veinte minutos (13:20) del cinco (05) de octubre del dos mil dieciocho (2018)** entendida la diligencia con la abogada patrono del ayuntamiento mencionado. *(Véase a foja 0170 de los autos)*

**6° INICIO DEL JUICIO CONTENCIOSO** Mediante auto de fecha **diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** este Órgano Jurisdiccional acepta la competencia y se avoca al conocimiento del asunto de mérito, bajo el **“PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR<sup>2</sup>”** y en

---

<sup>2</sup> "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE. La suplencia de la queja es una institución cuya observancia deben respetar los Jueces y Magistrados Federales; suplencia que debe ser total, es decir, no se limita a una sola instancia, ni a conceptos de violación y agravios, pues el alcance de la misma comprende desde el escrito inicial de demanda de garantías, hasta el periodo de ejecución de la sentencia en caso de concederse el amparo. Dicha suplencia opera invariablemente cuando esté de por medio, directa o indirectamente, la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quién o quiénes promuevan el juicio de amparo o, en su caso, el recurso de revisión, ello atendiendo a la circunstancia de que el interés jurídico en las controversias susceptibles de

**suplencia de la queja en toda su amplitud**, para lo cual se admite la demanda promovida por el menor **\*\*\*\*\***, por conducto de su abuela materna **\*\*\*\*\***, en contra actos del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza y se ordena la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios para **reanude el pago de la pensión económica que se otorga al menor de edad actor para su subsistencia** y se ordena la notificación al titular de la Procuraduría para los Niños, Niñas y la Familia de Coahuila de Zaragoza.

**7º OFICIO TJA/TSFA/341/2018 PARA EL TITULAR DE LA PROCURADURÍA PARA LOS NIÑOS, NIÑAS Y LA FAMILIA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** Mediante el oficio en fecha veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018), se notifica a la Procuraduría en mención para que se apersona a juicio y designe un defensor al menor **\*\*\*\*\*** para que lo asista y defienda en el asunto de mérito ante este Órgano Jurisdiccional.

**8º EMPLAZAMIENTO.** En fecha **veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciocho (2018)** queda debidamente notificada la autoridad demandada del llamamiento a juicio contencioso administrativo mediante correo certificado con número de guía **\*\*\*\*\***.

**9º DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTE PARA DEFENSA DEL MENOR POR LA PROCURADURÍA PARA**

---

afectar a la familia y en especial a menores e incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, sino a la sociedad, quien tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Se afirma lo anterior, considerando la teleología de las normas referidas a la suplencia de la queja, a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, que buscan proteger en toda su amplitud los intereses de menores de edad e incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, la que debe operar desde la demanda (el escrito) hasta la ejecución de sentencia, incluyendo omisiones en la demanda, insuficiencia de conceptos de violación y de agravios, recabación oficiosa de pruebas, esto es, en todos los actos que integran el desarrollo del juicio, para con ello lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz."

**LOS NIÑOS, NIÑAS Y LA FAMILIA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** En fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la Subprocuradora para Niños, Niñas y la Familia de la Región Sureste, Gabriela Ramos Castañeda, designa al Licenciado en Derecho **HÉCTOR HOMERO QUIÑONEZ MUÑOZ**, para que **represente en juicio al menor \*\*\*\*\***. (Véase a foja 0202 de los autos)

**10º CONTESTACIÓN DE DEMANDA.** En auto de fecha veintiocho (28) de noviembre del dos mil dieciocho (2018) se verifica la contestación de la demanda, abriendo periodo procesal de ampliación de demanda.

**11º QUEJA POR INCUMPLIMIENTO CON LA SUSPENSIÓN RESTITUTORIA Y REMISIÓN AL PLENO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** Mediante acuerdo de fecha veintinueve (29) de noviembre del dos mil dieciocho (2018) se ordenó la remisión al Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el escrito de queja por la falta de pago de la mensualidad correspondiente a noviembre del dos mil dieciocho (2018) para el menor actor en contravención a la suspensión otorgada.

**12º AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** Mediante acuerdo de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019) se tiene ampliando la demanda en tiempo y forma a la demandante.

**13º CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** Mediante auto de fecha cinco (05) de marzo de dos mil diecinueve (2019) se tiene por contestando a la ampliación de la demanda en tiempo y forma a la autoridad demandada.

**14º. DESAHOGO DE VISTA DE LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** Mediante acuerdo de fecha diecinueve (19) de marzo del dos mil diecinueve (2019)

se tiene a la demandante haciendo las manifestaciones de su intención.

**15°. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS.** El treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019) a las once (11) horas con veinte (20) minutos, tuvo verificativo la audiencia para desahogo probatorio.

**16°. ALEGATOS.** Mediante acuerdos de fechas seis (06) y doce (12) ambos de junio de dos mil diecinueve (2019) se tiene a las partes por presentando los alegatos de su intención.

**17° CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Mediante acuerdo de fecha doce (12) de junio de dos mil diecinueve (2019), se declara cerrada la etapa de instrucción, de acuerdo a lo ordenado en los artículos 82 último párrafo y 83 de la Ley del Procedimiento y se citó a oír sentencia, que es la que ahora se pronuncia de conformidad a las consideraciones, razones, motivos y fundamentos siguientes:

## **II. CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.** Esta Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3° fracción XVI en relación con el artículo 389 del Código Municipal de Coahuila, 11, 12 y 13 fracción XV de la Ley Orgánica, 83, 85, 87 y 89, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDA. COMPETENCIA POR MATERIA.** Cabe destacar que el acto impugnado consistió en el **ACUERDO SÉPTIMO** pronunciado el **quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)**, por el **AYUNTAMIENTO DE ALLENDE, COAHUILA DE ZARAGOZA**, mediante el cual se aprobó por mayoría de votos en **SESIÓN ORDINARIA DE CABILDO: \*\*\*\*\*** relativa a no otorgar la pensión a **\*\*\*\*\***, madre de **\*\*\*\*\* (trabajadora fallecida)** relativa pensión alimenticia en favor de su menor hijo **\*\*\*\*\***; con motivo de que la “*Comisión Especial para el Tema de los Pensionados*” dictamino no otorga la pensión debido a que el acuerdo del cabildo (mencionado en el primer antecedente ) no fue enviado al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Este acto impugnado es un **acto de naturaleza administrativa emitido por el Cabildo** que revoca unilateralmente la diversa resolución del Cabildo favorable al menor de edad, también de carácter administrativa, derivada de una relación laboral entre la madre de este y el Ayuntamiento mencionado.

La determinación “*séptima*” de la sesión ordinaria de Cabildo, de fecha **quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)** por ser un acto emitido **por un cuerpo deliberante reúne las características de acto administrativo**, por constituir una declaración unilateral en ejercicio de la función administrativa municipal. Claramente se desprende que fue emitido por una autoridad administrativa municipal en ejercicio de atribuciones de tal naturaleza.

En efecto el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral por parte del órgano de

administración en ejercicio de la función administrativa y de que el mismo afecte al sujeto pasivo, su origen es una decisión unilateral, en efecto ha sido criterio sostenido por la el que se aprecia en la jurisprudencia siguiente:

**"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.**-De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base **la naturaleza del acto reclamado** y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."  
(*Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, tesis 2a./J. 24/2009, página 412*)

Este organismo jurisdiccional sí es competente para conocer y resolver el presente asunto, en razón de que la fracción XVI del numeral 3 de la Ley Orgánica en relación con el artículo 389 del Código Municipal de Coahuila así lo establecen de manera textual lo siguiente:

**"Artículo 3.** *El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:*  
(...)

**XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.**

*Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.*

*El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones*

*administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.”*

**“ARTÍCULO 389. Los actos y resoluciones dictados por el ayuntamiento, por el presidente municipal, por las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.**

**Será optativo para el particular afectado, impugnar los actos y resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad que aquí se regula, o bien acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo.”**

Aquellos actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, por violaciones cometidas en los mismos o durante el procedimiento administrativo en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones **son actos de naturaleza administrativa.**

Por cuestión economía procesal, y siendo de apreciación de oficio por los órganos jurisdiccionales sobre su competencia material y la incidencia de incompetencia por materia, por su vinculación temática, se examinan en conjunto debido a que ambas tienen un mismo objetivo: **el establecimiento de la idoneidad del órgano jurisdiccional que deba conocer del asunto;** así mismo, en los procesos de menores de edad es procedente **dar la celeridad necesaria dada la naturaleza de las pretensiones, y la situación de vulnerabilidad para encauzar los trámites por vías más expeditivas** y evitar que el rigor de las formas pueda conducir a **una dilación innecesaria** y eventual frustración de derechos que cuentan con especial tutela constitucional como el caso de **menores de edad respecto a su sustento económico.** Por lo tanto, este órgano jurisdiccional funda y motiva la competencia de

este órgano jurisdiccional **por la naturaleza administrativa del acto impugnado.**

En efecto, corresponde a los tribunales comprobar de oficio su propia competencia o facultad que cada juzgador de una rama jurisdiccional tiene para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos. En la ocasión de autos, la Jueza Primero de Primera Instancia en Materia Familiar del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, al analizar la competencia por materia, entre otras cosas, esencialmente consideró la competencia para conocer de los actos administrativos así los actos que realicen los ayuntamientos que afecten a los particulares **corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza**, en términos de lo que dispone el artículo 3 de la Ley Orgánica por ser actualmente la especializada para conocer de ese tipo de actos administrativos.

Así, la competencia, para conocer de una demanda de nulidad, por razón de la materia, deriva de la **naturaleza del acto impugnado** y lógicamente de su adecuación normativa a las hipótesis previstas en el artículo 3 de la Ley Organica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar la competencia por materia, se debe atender a la **naturaleza del acto** y no a la relación jurídica sustancial de las partes, puesto que tal aspecto será materia del fondo del asunto, para que se pueda establecer cuando un órgano jurisdiccional es competente de conocer del juicio, deben analizarse los hechos y preceptos legales en que se apoye la demanda.

Al haberse interpuesto la demanda en el mes de marzo de dos mil dieciocho (2018), la norma aplicable es la

regulación de las relaciones entre los ciudadanos y los municipios, en aplicación de lo que establece 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; el artículo 3º fracción XVI en relación con el artículo 389 del Código Municipal de Coahuila porque se le atribuye a la parte demandada la realización de **un acto administrativo que está tipificado como impugnabile en la vía contenciosa administrativa.**

De tal suerte que este órgano jurisdiccional define que el asunto planteado es de esta jurisdicción – contenciosa administrativa-; y es conforme a su competencia conocer en específico del asunto de que se trata. Robustecen lo anterior los siguientes criterios aplicados por analogía:

**“COMPETENCIA. CRITERIOS DE ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51, 52, 54 Y 55 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN).** De la lectura armónica y sistemática de los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se deriva un conjunto de reglas para la distribución de las competencias tratándose de Juzgados de Distrito especializados por diversas materias con base en dos elementos fundamentales: **a. La materialidad o naturaleza intrínseca de los actos reclamados, porque se refiera a actos o leyes federales o locales sobre una materia o un bien jurídico tutelado determinado que puede referirse a una cuestión penal, civil, administrativa o laboral.** b. El origen del acto reclamado, **según sea la naturaleza de la autoridad responsable**, esto es, si proviene de una autoridad judicial que tiene una materia asignada **o si no es judicial, lo que conduce a que pueda tener la calidad de autoridad administrativa**; y si se trata de leyes, la competencia atiende a la materia regulada y, en todo caso, debe atenderse a cada supuesto para establecer qué criterio se privilegia. Así, conocerá un Juez de Distrito en materia penal, de los actos dictados por la autoridad judicial penal, inclusive de resoluciones dictadas en incidentes de reparación del daño o responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito; o de cualquier autoridad que afecte la libertad personal, salvo las correcciones disciplinarias y medidas de apremio impuestas fuera de procedimiento penal; en estos casos, la competencia la define el carácter material del órgano judicial o la naturaleza penal del acto reclamado. En tratándose del amparo contra los actos dictados por la autoridad laboral o en un procedimiento seguido por la autoridad del mismo orden, así como de las leyes y disposiciones de observancia general en materia de trabajo, conocerá un Juez de Distrito en materia

laboral, según el caso; en este supuesto, la competencia la define la naturaleza material del órgano judicial o administrativo laboral o la naturaleza laboral del acto reclamado. Entonces, el Juez de Distrito en materia de trabajo conocerá de los juicios de amparo promovidos contra actos de la autoridad judicial; en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido del mismo orden; que se promuevan contra leyes y disposiciones de observancia general en materia de trabajo o que sobre esa materia se dicten por una autoridad distinta de la judicial y los promovidos contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio. En los juicios de amparo promovidos en contra de los actos dictados por la autoridad judicial administrativa conocerá un Juez de Distrito en materia administrativa; en todos estos casos, la naturaleza del órgano o autoridad responsable y sus actos materiales definen la competencia. Por otro lado, el artículo 54, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, con especial referencia a la competencia de los Jueces de amparo en materia administrativa, una vis atractiva especial, al indicar que deben conocer de los juicios de amparo contra autoridad distinta de la judicial, salvo los casos de extradición y de las demandas de amparo promovidas contra leyes y disposiciones de observancia general en materia penal. **De modo que por esta regla general, la preeminencia la tiene la autoridad origen del acto reclamado, esto es, si no es judicial, en principio el competente será el Juez en materia administrativa**, salvo que el acto afecte la libertad, porque entonces, atendiendo a este bien jurídico, el más importante después de la vida, el competente será el Juez de amparo penal. Finalmente, en tratándose del amparo promovido contra actos dictados por la autoridad judicial civil, en el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el 163502. I.3o.C.100 K. Tribunales Colegiados de Circuito.” *Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Noviembre de 2010, Pág. 1431. -1- Estado Mexicano, conocerá un Juez de Distrito en materia civil; por lo que en este supuesto, la competencia la define la naturaleza formal del órgano judicial y, en su caso, cuando se promueve el juicio de amparo en contra de leyes y disposiciones de observancia general en materia civil, es la naturaleza del bien regulado, lo que define la competencia.”* **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Competencia 1/2010. Suscitada entre los Juzgados Tercero de Distrito en Materia Civil, Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal, todos en el Distrito Federal. 7 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: José Luis Evaristo Villegas**

**“COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.** De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito,

el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.” *Época: Novena Época Registro: 1011076 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo VII. Conflictos Competenciales Primera Parte – SCJN Segunda Sección - Común Materia(s): Común Tesis: 91 Página: 109*

También cabe mencionar que la SCJN, ha reconocido la importancia del **principio del interés superior de los menores en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con los derechos del niño**. Lo anterior en términos de las tesis ***“INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCPETO.”***<sup>3</sup> y ***“MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.”***<sup>4</sup>

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

<sup>3</sup> Tesis: 1a./J. 25/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, 159897

En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y **la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño**".

<sup>4</sup> Tesis: P. XLV/2008 Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008 Pág. 712, Novena Época, 169457

***“MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.*** De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben **buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de**

De esta manera, el principio del interés superior del menor ordena **la realización de una interpretación literal y sistemática, que para darle sentido a las normas tome en cuenta los deberes de protección de los menores y sus derechos especiales, previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez.**

De este modo y en consonancia con el principio de tutela judicial efectiva, las normas que rigen el procedimiento deben ser aplicadas de modo de **facilitar el acceso a la justicia, especialmente tratándose de personas vulnerables como los menores de edad.**

El interés superior de los menores de edad implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración y la aplicación de las normas legales.

En efecto, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran **la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional y la**

---

**bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores.** De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.” Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho. Registro: 169457, Tesis: P. XLV/2008 del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Junio de 2008, Novena Época, pag.712.

**educación, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.** Conforme en lo conducente resultan ilustrativos los siguientes criterios:

**“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.** El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.” *Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la forma en que se abordan, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con reservas en el tratamiento, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna. El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 7/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis. Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la*

**“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES.** Además de su carácter tuitivo, el principio de interés superior del menor constituye un elemento hermenéutico de primer orden para delimitar el contenido y alcance de los derechos humanos de los menores y los coloca como sujetos prevalentes de derechos. Se trata entonces de considerar la especial situación en que se encuentran ciertos derechos humanos cuando el titular es un menor, atendiendo a que el derecho básico de los menores de edad es el de ser atendidos con pleno respeto a sus derechos fundamentales. **Desde esta óptica, los menores son destinatarios de un trato preferente, por su carácter jurídico de sujeto de especial protección, lo que implica que son titulares de un conjunto de derechos que deben valorarse de acuerdo con sus circunstancias específicas. De ahí que el interés superior del menor constituye un principio rector de todas las actuaciones de los poderes públicos relacionados con menores.”** *Época: Décima Época. Registro: 2008547. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, Febrero de 2015, Tomo H. Materia(s): Constitucional. Tesis: la. LXXXII/2015 (IOa.). Página: 1398.*

La implicación de una dilación innecesaria sobre los argumentos de incompetencia por materia del demandado se hace patente ya que la parte demandada **no justifica haber combatido la resolución del cuatro (04) de octubre de dos mil dieciocho (2018), pronunciada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en Materia Familiar en la que se declara incompetente en el asunto de mérito ordenando la remisión de los autos que integran el expediente respectivo a este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza. Resolución que le fue notificada de manera personal a la parte demandada al día siguiente de pronunciarse. (Véase a foja 0170 de los autos), por lo tanto opera la sumisión tácita de la autoridad demandada a la competencia de este órgano jurisdiccional,** de ahí la desatino del planteamiento incidental de incompetencia por materia.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón, la tesis III.1o.A.145 A, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable en el Tomo XXVII, junio de 2008, página 1244, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, de rubro y texto siguiente:

**“FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN SUS SENTENCIAS. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE EFECTUARLA DE MANERA PRECISA, SIEMPRE QUE LOS RAZONAMIENTOS DE ESOS FALLOS CONDUZCAN AL DISPOSITIVO LEGAL EN QUE AQUÉLLA SE SUSTENTA.** De las tesis P. CXVII/2000 y 2a./J. 53/2007, emitidas por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XII, agosto de 2000 y XXV, abril de 2007, páginas 143 y 557, respectivamente, de rubros: ‘FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS.’ y “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EL FUNDAMENTO LEGAL EN QUE DEBIÓ SUSTENTARSE EL ACTO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO.’, se concluye que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otrora Tribunal Fiscal de la Federación, no requieren, por cuanto a la fundamentación de su competencia, de una cita de preceptos tan precisa como ocurre con los actos de las autoridades administrativas, siempre que los razonamientos de esos fallos conduzcan al dispositivo legal en que aquélla se sustenta. Lo anterior es así, en virtud de que el acto Juicio de amparo administrativo, a diferencia de los fallos jurisdiccionales, afecta de manera unilateral los intereses del destinatario, por lo que aquél debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa sus fundamentos, para que el gobernado esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico de tal acto. En cambio, la resolución jurisdiccional presupone el correcto proceso legal en que se plantea un conflicto o una litis entre las partes, en el que el actor establece sus pretensiones invocando un derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución el estudio exhaustivo de los temas que integran la controversia, esto es, el análisis de las acciones y excepciones del debate, en el que se dan los motivos que involucran las normas en que se funda la resolución, aunque no se citen expresamente. **Además, si la autoridad demandada no controvierte la competencia de la Sala en el momento procesal oportuno, opera la sumisión tácita.”**

Ahora bien, la parte demandada señala textualmente:  
*“(…)Resulta incorrecta la aplicación por parte de la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en relación con el artículo 3 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza (…)”*

En este sentido, es dable hacer una primera precisión en el acuerdo de admisión de la demanda de fecha diecisiete (17) de octubre de 2018, esta Sala expresó lo siguiente:  
*“Luego, con fundamento en los preceptos 1 y 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el diverso 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en relación con el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se avoca al conocimiento del presente asunto(…)”*

De lo anterior, se puede advertir que lo argumentado por la parte demandada en su escrito de contestación es incorrecto, ya que como se puede apreciar en ningún momento esta Sala Unitaria señaló la fracción VI del artículo 3° de la Ley Orgánica, por lo tanto, deviene infundado el argumento mencionado.

Ahora bien, lo cierto es que el Juzgado Primero de Primera Instancia en Materia Familiar en su acuerdo donde declina la competencia para conocer del presente asunto señaló lo siguiente:

*“Entonces, sí en este caso lo que se pretende es la ejecución, aún provisional, de un acto administrativo como lo fue la cesión (sic) de cabildo celebrada el veintiséis de enero de dos mil quince, mismo que derivó de la*

*mencionada relación laboral, esta autoridad estima que este órgano jurisdiccional es incompetente para conocer del presente asunto, dado que existen órganos facultados para conocer de este trámite como lo es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila, pues como refiere en su artículo 3 fracción VI “El tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...) VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación.” (Véase a foja 0160 de autos)*

Como podrá apreciarse quien señaló dicha fracción del numeral en comentario fue el Juzgado Primero de Primera Instancia en materia Familiar y no esta Sala Unitaria, siendo quien debe decidir la competencia y encuadrar la hipótesis normativa le corresponde a este Órgano Jurisdiccional quien acepta la competencia, ya que el aceptar la competencia como en el caso específico del Juzgado Familiar, no quiere decir, que sea en los términos precisados en su acuerdo.

Ahora bien, en razón de lo anterior, es dable traer a estudio el artículo 3º de la Ley Orgánica, que a la letra se cita:

**“Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, **actos administrativos** y procedimientos que se indican a continuación:

(...)

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza,

*la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;*

*(...)*

**XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal**

*(...)*”

En esta manera, es importante resaltar que el acto que aquí se impugna es el acta de cabildo del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza de fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), en donde en su acuerdo SEPTIMO por mayoría se aprueba ya no otorgar la pensión a **\*\*\*\*\*** por no haber sido enviado al Congreso del Estado.

Ahora bien, en relación con el artículo 3 en su fracción XVI, señala que el Tribunal será competente de todos aquellos actos que se encuentren estipulados en otras leyes, en este contexto, los actos del Cabildo del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza, si son competencia del Tribunal de conformidad con el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en su artículo 389 señala que todos los actos y resoluciones dictados por el Ayuntamiento, podrán ser impugnados mediante recurso de inconformidad, o bien podrá ser optativo este medio de defensa y acudir directamente ante el Tribunal de Justicia Administrativa, para resaltar lo señalado se transcribe el precepto legal en cita:

**“ARTÍCULO 389. Los actos y resoluciones dictados por el ayuntamiento, por el presidente municipal, por las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.**

***Será optativo para el particular afectado, impugnar los actos y resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad que aquí se regula, o***

*bien acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo.*

Por lo tanto, será optativo para el particular afectado, impugnar los actos y resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad que aquí se regula, o bien acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo, lo que es en el caso específico, la demandante acudió directamente ante el juzgado familiar a impugnar el acto administrativo ya citado en el presente juicio, y al declinar su competencia el Juzgado Familiar, por carecer de facultades legales para conocer respecto de los actos administrativos, y remitir el asunto de mérito a este Tribunal, en razón de lo anteriormente expuesto es que este Órgano Jurisdiccional se avocó al conocimiento del asunto, ya que resulta competente de conocer y resolver sobre los actos administrativos o resoluciones dictadas por los Ayuntamientos.

Por analogía se cita el siguiente criterio del Alto Tribunal con número de registro 2005279 de la décima época, que a la letra señala:

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS EMITIDOS POR LOS ORGANISMOS MUNICIPALES OPERADORES DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL ESTADO DE MICHOACÁN. RECAE EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD.** Conforme al derecho fundamental a una defensa adecuada prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las partes de un proceso jurisdiccional estén en posibilidad de perseguir sus intereses, deben acudir ante un tribunal competente, independiente e imparcial, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se concluya el juicio con la emisión de una sentencia, apegada a los principios de exhaustividad y congruencia y a los requerimientos de fundamentación y motivación. Consecuentemente, la competencia para conocer del juicio contencioso administrativo contra actos emitidos por los organismos municipales operadores del sistema de agua potable y alcantarillado del Estado de Michoacán, recae en el Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, al ubicarse en las hipótesis normativas de los artículos 95 de la Constitución Política, 1 y 154, fracción X, del Código de Justicia Administrativa locales, en virtud de que la regla general es que dicho órgano jurisdiccional es el competente para conocer de los juicios promovidos por los particulares o, incluso, por las autoridades, contra los actos materialmente administrativos de las

autoridades municipales, que forman parte de la administración pública, sin que se advierta alguna excepción. *Época: Décima Época Registro: 2005279 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV Materia(s): Administrativa, Común Tesis: XI.1o.A.T.25 A (10a.) Página: 3033.*

En este contexto, deviene infundado la incompetencia por materia argumentada por la parte demandada para conocer del asunto de mérito, ya que como se señaló los actos administrativos dictados por los ayuntamientos son competencia de este Tribunal por así estar expresamente señalado en el Código Municipal en el artículo 389 en relación con el artículo 3° fracción XVI de la Ley Orgánica, en consecuencia, esta Sala Unitaria se avoca al conocimiento y resolución del juicio contencioso administrativo.

**TERCERA. EXISTENCIA JURÍDICA DEL ACTO MATERIA DE ESTA CONTROVERSIA, y VALORACIÓN PROBATORIA de las pruebas admitidas y desahogadas según prudente arbitrio de este órgano jurisdiccional.**

La existencia del acto impugnado se encuentra acreditado en términos de los artículos 47 fracción III de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo y los artículos 427, 457 y 461 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria, ya que en autos obra el documento en donde consta el acto impugnado, y al respecto la autoridad demandada lo combate en la contestación a la demanda.

Respecto a la **valoración de las pruebas referidas por ambas partes en su demanda y contestación respectivamente**, documentales que quedaron desahogadas dada su naturaleza y perfeccionadas, en virtud de que las pruebas aportadas por la parte actora si bien fueron objetadas por la parte contraria, sin embargo, esta no justifico con la pericial idónea que sustente su objeción; así como, que están relacionadas con los hechos

que se pretendan probar, adquieren eficacia demostrativa plena en cuanto a su contenido intrínseco, por su reconocimiento tácito. De conformidad lo dispuesto por los artículos 55 y 78 de la Ley del Procedimiento<sup>5</sup> y en lo conducente los artículos 243, 385, 386, 396, 417, 421, 423, 425, 427 fracción IV, VIII y IX, 428, 454, 455, 456, 457, 459, 461, 462, 463, 490, 496, 497, 498, 499, 500, 513, 514 y demás relativos del Código Procesal Civil del Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria en materia contencioso administrativa, según el artículo 1° de la Ley de la Materia.

En cuanto a tales documentales aportadas se tienen por **válidas además por guardar relación con la materia de la controversia, y cuyo alcance probatorio será examinado y determinado en las siguientes consideraciones.**

**“VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCION CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCION TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRA EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVES SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO.** La valoración de los medios de prueba es una actividad que el juzgador puede realizar a partir de cuando menos dos enfoques; uno relacionado con el continente y el otro con el contenido, el primero de los cuales tiene como propósito definir qué autoridad formal tiene el respectivo elemento de juicio para la demostración de hechos en general. Esto se logrará al conocerse qué tipo de prueba está valorándose, pues la ley asigna a los objetos demostrativos un valor probatorio pleno o relativo, previa su clasificación

<sup>5</sup> **Artículo 78.** La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes reglas: I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, la inspección ocular, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridades en documentos públicos, pero si en estos últimos, se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado; II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas, y III. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

en diversas especies (documentos públicos, privados, testimoniales, dictámenes periciales, etcétera. Código Federal de Procedimientos Civiles, Libro Primero, Título Cuarto), derivada de aspectos adjetivos de aquéllos, tales como su procedimiento y condiciones de elaboración, su autor y en general lo atinente a su génesis. El segundo de los enfoques en alusión está vinculado con la capacidad de la correspondiente probanza, como medio para acreditar la realización de hechos particulares, concretamente los afirmados por las partes. A través de aquél el juzgador buscará establecer cuáles hechos quedan demostrados mediante la prueba de que se trate, lo que se conseguirá al examinar el contenido de la misma, reconociéndose así su alcance probatorio. De todo lo anterior se deduce que el valor probatorio es un concepto concerniente a la autoridad formal de la probanza que corresponda, para la demostración de hechos en general, derivada de sus características de elaboración; a diferencia del alcance probatorio, que únicamente se relaciona con el contenido del elemento demostrativo correspondiente, a fin de corroborar la realización de los hechos que a través suyo han quedado plasmados. Ante la referida distinción conceptual, debe decirse que la circunstancia de que un medio de convicción tenga pleno valor probatorio no necesariamente conducirá a concluir que demuestra los hechos afirmados por su oferente, pues aquél resultará ineficaz en la misma medida en que lo sea su contenido; de ahí que si éste es completamente ilegible, entonces nada demuestra, sin importar a quién sea imputable tal deficiencia o aquella de que se trate.”

*Época: Octava Época. Registro: 210315. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Octubre de 1994. Materia(s): Común. Tesis: I. 3o. A. 145 K. Página: 385.*

Es importante señalar, que todos aquellos documentos que hayan sido ofrecidos en **copia simple**, **carecen por sí mismas de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar** y su valor solamente será de indiciario, **siempre y cuando hayan sido adminiculados o corroborados con algún otro medio de convicción que pudiera justificar la veracidad del documento del hecho que se pretende probar y no haya sido objetado por la parte contraria**, ya que las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de los documentos y dado los avances de la ciencia, existe la posibilidad que no corresponda al documento original, sino a una alteración de un documento similar y así lo corrobora la Jurisprudencia 394149 de la Octava Época, que señala:

**“COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS MISMAS.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las **copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador.** Por lo tanto, en ejercicio de dicho arbitrio cabe considerar que las **copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen por sí mismas de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran adminiculados con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho que se pretende demostrar.** La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.” *Época: Octava Época. Registro: 394149. Instancia: Tercera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI, Parte SCJN. Materia(s): Común. Tesis: 193. Página: 132*

Así mismo, la tesis I.11o.C.1 K de la novena época señala lo siguiente:

**“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO. Las copias fotostáticas simples carecen de valor probatorio pleno,** dada la naturaleza con que son confeccionadas, y si bien **no puede negárseles el valor indiciario que arrojan cuando los hechos que con ellas se pretende probar se encuentran corroborados o adminiculados con otros medios de prueba que obren en autos,** pues de esta manera es claro que el juzgador puede formarse un juicio u opinión respecto de la veracidad de su contenido, **sin embargo, esto sólo ocurre cuando no son objetados por la parte contraria,** mas no cuando sí son objetados, ya que en este caso, **si la oferente de las copias fotostáticas no logra el perfeccionamiento de las mismas mediante su reconocimiento a cargo de quien las suscribió,** ni siquiera pueden constituir un indicio que pueda adminicularse con otras probanzas.” *Época: Novena Época. Registro: 186304. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Común. Tesis: I.11o.C.1 K. Página: 1269*

- **Valoración Probatoria de Documentales Pertinentes.**

Medios de convicción, que obran en autos del expediente en que se actúa: - - - - -

**1. Documentales públicas.** Consistentes en las documentales que se encuentran incorporadas al expediente, sobre las actuaciones que integran el sumario del juicio relativo al expediente **\*\*\*\*\***, del Juzgado Primero de Primera Instancia en Materia Familiar del Distrito Judicial de Saltillo, dándosele pleno valor probatorio, por versar sobre el tema de la litis planteada en el juicio contencioso administrativo derivado de la declinatoria de competencia del Juzgado en cita, de conformidad con los artículos 450, 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. -----

**2. Documental pública.** Consistente en **certificación original** de la partida de nacimiento de **\*\*\*\*\***; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. -----

**3. Documental pública.** Consistente en **certificación original** del acta de nacimiento de **\*\*\*\*\***; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. -----

**4. Documental pública.** Consistente en **certificación original** del acta de nacimiento de **\*\*\*\*\***; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. *(Véase a foja 0016 de autos)*

**5. Documental pública.** Consistente en la partida de defunción de \*\*\*\*\*; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

**6. Documental pública.** Consistente en copia certificada de la sesión extraordinaria de número dieciséis (16) del Cabildo del Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal dos mil catorce- dos mil diecisiete (2014-2017), celebrada el veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015); dándosele valor probatorio pleno, así mismo por ser el acto donde se le concede un derecho económico al menor \*\*\*\*\* , de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

**7. Documental pública.** Consistente en copia simple de los estados de cuenta de los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil diecisiete (2017), de la cuenta número \*\*\*\*\* , de la institución bancaria BANORTE; a los cuáles no se les otorga valor probatorio pleno ni indiciario, por los razonamientos ya señalados con anterioridad respecto de las copias simples. - - - - -

**8. Documental privada.** Consistente en original de constancia de estudios expedida por \*\*\*\*\* , a favor del menor \*\*\*\*\* ; a la cual se le otorga valor probatorio pleno debido a que se encuentra relacionada con la litis del asunto de mérito, de conformidad de conformidad con los artículos 457 y 461 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - -

**9. Documental pública.** Consistente en el acta fuera de protocolo de reconocimiento de persona número **\*\*\*\*\***, levantada ante la fe del Licenciado José de Jesús Gómez Moreno, Notario Público número ochenta y dos (82), del Distrito Notarial de Saltillo, en fecha veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018); a la cual se le otorga valor probatorio pleno debido a que se encuentra relacionada con la litis del asunto de mérito, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - -

**PRUEBAS DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:  
Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.**

**1. Documental pública.** Consistente en copia certificada de las actas de cabildo **\*\*\*\*\***, de fecha dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018) y **\*\*\*\*\***, de quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), del Republicano Ayuntamiento Constitucional de Allende Coahuila de Zaragoza, administración dos mil dieciocho (2018), misma que obra en autos del expediente; a las cuales se les otorga valor probatorio pleno por considerarse la segunda de ellas citada el acto impugnado en el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

**2. Documental privada.** Consistente en copias simples del comprobantes fiscales de nombre recibo de nómina que comprende los períodos de pago de febrero de dos mil quince (2015) a diciembre de dos mil diecisiete (2017); a los cuales se no se les otorga valor probatorio pleno, por los razonamientos ya señalados con anterioridad respecto de las copias simples.

**3. Documental pública.** Escrito de solicitud de información al Registro Civil del Estado, referente a las actas de divorcio con folio \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , cuyos datos de inscripción son; oficialía 01, libro No. 05, tomo 01, foja 13, acta número 13 del Registro Civil de la Ciudad de Allende, Coahuila de 01 de agosto del 2003; a las cuales se les otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

**4. Documental Pública.** Consistente en la partida de acta de divorcio registrada en el Libro 5 Tomo 1 foja 13 del Acta 13 de fecha once (11) de agosto de dos mil dieciocho, referente a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; al cual se le otorga valor probatorio pleno, por ser un documento expedido por la autoridad competente, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - -

**5. Documental Pública-** Consistente en copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Coahuila, de fecha siete (07) de julio de dos mil diecisiete, misma que obra en autos; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria y por constituir hechos notorios todo lo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**6.- Documental Pública-** Consistente en el original del oficio \*\*\*\*\* , de fecha trece de noviembre de dos mil dieciocho (2018), signado por José Adrián García Leza, en su carácter de Tesorero Municipal de Allende, Coahuila de Zaragoza; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de

conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria - - - - -

**7.- Documental Pública-** Consistente en copia certificada del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Fecha veintiuno (21) de agosto de dos mil dieciocho (2018), página 17; al cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria y por constituir hechos notorios todo lo publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza,. - - - - -

**8.- Documental Pública-** Consistente en copia certificada del expediente número \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado de Primera Instancia en Materia Familiar, relativo al divorcio voluntario promovido por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, la cual fue remitida por el Encargado del Archivo Regional el Distrito Judicial de Rio Grande del Poder judicial del Estado de Coahuila, con residencia en Piedras Negras, Coahuila de Zaragoza, dándosele pleno valor probatorio, de conformidad con los artículos 450, 455, 456 y 460 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza aplicado de manera supletoria. - - - - -

Por lo que hace a las pruebas instrumentales de actuaciones y las presunciones legales, tienen carácter de indiciario en lo que beneficien o perjudiquen a las partes.

Por último, todos aquellos documentos que hayan sido tachados de falsos y no hayan sido desvirtuados mediante la prueba idónea al respecto como lo son las periciales en la materia respectiva, siguen conservando su autenticidad, en virtud de que no fue probada su falsedad en el juicio respectivo.

## CUARTA. MARCO JURÍDICO Y FUNDAMENTOS LEGALES PERTINENTES

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**“Artículo 8º Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.**

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...).”

**“Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive la causa legal del procedimiento.** (...)”

- **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

**“Artículo 7º.** Dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal. (...)III. **La interpretación constitucional más favorable del principio de publicidad, salvo las excepciones que por razones de interés público establezca la ley en sentido estricto.** (...)”

**Artículo 17.** Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes: (...) III. **A ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se recibe la petición, siempre que se hagan conforme a la ley y cuando ésta no marque término. IV. A rehusar el pago de todo préstamo o contribución que no esté decretado legalmente.”**

- **LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

**Artículo 71.** Los Magistrados podrán ordenar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requerirán prueba.

- **LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

*“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...) XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.*

*(...)*

*El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.*

- **CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

*“ARTÍCULO 389. Los actos y resoluciones dictados por el ayuntamiento, por el presidente municipal, por las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal, podrán ser impugnados mediante el recurso de inconformidad, cuando afecten intereses jurídicos de los particulares.*

*Será optativo para el particular afectado, impugnar los actos y resoluciones a que se refiere el párrafo anterior, mediante el recurso de inconformidad que aquí se regula, o bien acudir ante el tribunal de lo contencioso administrativo.”*

- **CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA**

*“ARTÍCULO 261. Actuación de las partes dentro del proceso. Los actos de las partes tienen por fin obtener la satisfacción de sus pretensiones hechas valer en el proceso. A las partes corresponde fundamentalmente la afirmación de los hechos y la aportación de pruebas para demostrarlos.*

*ARTÍCULO 300. Litigio o controversia. El litigio presupone un conflicto de intereses, surgido antes y fuera del proceso, entre quien afirma una pretensión y quien la niega.*

**QUINTA. PROCEDENCIA: OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales.** La naturaleza jurídica del juicio contencioso administrativo exige que, antes de analizar la cuestión de fondo planteada en el juicio, por cuestión de **orden público** y, por ende, de estudio preferente, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se verifique si se cumplen o no los **requisitos de procedencia** de dicho medio de impugnación.

a) **Oportunidad.** El juicio contencioso fue interpuesto oportunamente, toda vez que la demanda fue interpuesta ante el Juzgado Primero de primera instancia en materia Familiar el ocho (08) de marzo de dos mil dieciocho (2018), dentro de los quince días posteriores al día último de febrero momento en que ya no se le pago la pensión mensual al menor actor; resulta oportuna su presentación según lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley del Procedimiento cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Artículo 35.- El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones a que se refiere la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor de los mismos o de su ejecución. (...)”*

b) **Forma.** La demanda remitida a este Tribunal y en virtud de que se trata de un menor de edad de acuerdo con el principio de interés superior del menor de conformidad con los artículos 1, 3 y 12 de la Convención de los Derechos del Niño, 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 fracción V, 86 fracción V, 89, 121 y 122 fracción II de la Ley General de Derechos de Niñas y Niños Adolescentes y de la Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza, no requirió de formalismo o prevención aplicando en su beneficio **suplencia de la queja en toda su amplitud por el interés superior del menor**, por lo tanto, en el escrito respectivo en donde se hace constar el nombre de la parte actora y señala como domicilio para oír y recibir notificaciones: ubicado \*\*\*\*\*<sup>6</sup>. En el referido curso se identifican también el acto impugnado y el órgano responsable; se mencionan los

<sup>6</sup> Según escrito inicial de demanda presentado ante el Juzgado Primero de primera instancia en materia Familiar a las catorce (14) horas con dieciséis (16) minutos del día ocho (08) de marzo del dos mil dieciocho (2018).

hechos en que se basa la impugnación y los agravios; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien suscribe la demanda.

**c) Legitimación.** El presente juicio es promovido por el menor Jesús Emiliano Alemán Padilla por conducto de su abuela materna **\*\*\*\*\***, de conformidad con el artículo 5° de la Ley del Procedimiento, mismo que a la letra señala:

*“Artículo 5.- Ante el Tribunal no procede la gestión oficiosa de negocios. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada en términos de Ley, a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.*

*Cuando tenga acreditada su personalidad ante la autoridad demandada, ésta le será reconocida en juicio.*

*La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal. **La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad.** Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.*

*La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas y órganos encargados de su defensa jurídica, en términos de la legislación aplicable; así como por sus apoderados legales, representación que deberán acreditar al contestar la demanda.”*

Ahora bien, la parte demandada en su escrito de contestación de demanda argumenta la falta de personalidad de la C. **\*\*\*\*\***, sosteniendo que la demandante no puede apersonarse al presente juicio en representación del menor solo porque en el acta de cabildo se dijo que contaba con la tutela del menor ya que dicha autoridad no es competente para determinar la tutoría de los menores, así como, de encontrarse la existencia del padre supérstite del menor.

En la especie, es dable precisar que de las documentales que obran en el expediente se advierte que el menor **\*\*\*\*\*** presentó el treinta y uno (31) de octubre de

dos mil dieciocho (2018), presentó promoción (véase a foja 0217 de los autos) en la cual expresa su conformidad en permanecer bajo la tutoría de su abuela materna la C. \*\*\*\*\*

Ahora bien, de los autos que integran el expediente es visible que en fecha siete (07) de mayo de dos mil quince (2015), la C. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , celebraron convenio ante la Juez de Primero de Primera Instancia en Materia Familiar, Alma Leticia Gómez López, para que “\*\*\*\*\*” tenga la guarda y custodia del menor \*\*\*\*\* (véase a foja 0134 de autos), por lo que en este sentido los intereses del menor los tiene y representa su abuela materna quien es la accionante en el presente juicio contencioso administrativo, no obstante, que de las mismas documentales que obran en el expediente se advierte que los padres del menor representado en el asunto de mérito disolvieron el vínculo matrimonial en fecha treinta (30) de noviembre del año dos mil (2000) bajo el expediente \*\*\*\*\* y que mediante el acta de nacimiento del menor presentada en el juicio contencioso se advierte que la abuela materna es \*\*\*\*\* y su padre es \*\*\*\*\* , quien sería en el caso el cónyuge supérstite, siendo que el mismo padre del menor en fecha veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciocho (2018) presentó escrito ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en materia Familiar señala lo siguiente: *“Por lo que vengo a manifestar lo siguiente, que es mi deseo y voluntad precisar que los derechos del patria potestad que me correspondían sobre mi menor hijo de nombre \*\*\*\*\* , los derechos los perdí mediante el juicio de divorcio (expediente \*\*\*\*\* radicado en el juzgado primero de primera instancia del distrito judicial de río grande Coahuila) entre la finada madre del menor y el suscrito...manifiesto que estoy conforme con que la misma*

la ejerza la abuela materna de mi hijo la C. \*\*\*\*\* ...”, siendo que la Ley de la Familia para el Estado de Coahuila de Zaragoza, señala que la patria potestad la tendrá en caso de que uno de los cónyuges fallezca el supérstite es quien la ejercerá, con la excepción de que se encuentre impedido o muera y en este caso será ejercida por los abuelos, teniendo la patria potestad un carácter de irrenunciable, de conformidad con el artículo 401 de la citada Ley de la Familia, mismos que a la letra señalan:

*“Artículo 401. La patria potestad es irrenunciable y no puede privarse de ella a quienes la desempeñen, excepto en los casos previstos en esta ley.”*

*“Artículo 402. La patria potestad se desempeña por ambos padres de manera conjunta, o por el supérstite, cuando uno de ellos haya muerto.”*

*“Artículo 403. Cuando mueran o estén impedidos los padres que debieran desempeñar la patria potestad de la niña o niño, el ejercicio de ésta corresponde a los abuelos, en los términos del artículo 409 de esta ley.”*

Para el caso de mérito al momento de que se produjo el acto impugnado la citada ley no entraba en vigor, por lo que se regía la figura de la patria potestad por lo señalado en el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza; por lo tanto, el convenio celebrado entre la abuela materna y el padre del menor ante la Juez Primero de Primera Instancia en Materia Familiar en donde la guarda y custodia del menor la ostenta la abuela materna \*\*\*\*\* , en este contexto quien representa los intereses del menor es la citada ciudadana, en consecuencia, es infundado el incidente de la parte demandada sobre la falta de personalidad de \*\*\*\*\* para representar al menor en el juicio contencioso administrativo, así mismo, que si existe inconveniente sobre la patria potestad, este Órgano Jurisdiccional carece de facultades para dirimir controversias en materia familiar, por lo tanto, es procedente la acción intentada por la demandante ya que cuenta con capacidad jurídica, teniendo interés legítimo, para

representar los intereses del menor. Siendo que basta que le sea adversa una resolución a una de las partes, para considerar que se afecta su interés jurídico; cobrando aplicación la Jurisprudencia que se transcribe:

**“INTERES JURIDICO. PARTES EN UN PROCEDIMIENTO.** Basta con que una persona intervenga como parte en un procedimiento, para estimar que tiene interés jurídico para impugnar las resoluciones que le sean adversas.” *SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO*<sup>7</sup>.

**d) Definitividad.** En contra de la resolución que ahora se combate aun que procede otro medio de impugnación administrativo, este resulta optativo, por lo tanto, no debe agotarse antes de acudir al presente juicio, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica y los artículos 492 y 496 del Código Financiero Municipal.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Amparo directo 512/92.—General Tire de México, S.A. de C.V.—12 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez.—Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. Amparo directo 312/92.—Galadón, S.A. de C.V.—14 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretario: Mario de Jesús Sosa Escudero. Amparo directo 802/92.—Ingenieros, Licenciados, Contadores y Oficinistas Profesionales, S.C.—20 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Amparo directo 892/92.—Materiales Plásticos, S.A. de C.V.—21 de mayo de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Carlos Amado Yáñez.—Secretaria: Alejandra de León González. Amparo directo 1222/92.—Termoplásticos de México, S.A. de C.V.—10 de junio de 1992.—Unanimidad de votos.—Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Secretaria: Angelina Hernández Hernández. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 37, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I.2o.A. J/36; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, agosto de 1993, página 200. Apéndice 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, Jurisprudencia, Tribunales Colegiados de Circuito, página 464, tesis 525.. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada. 1003800. 1921. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento, Pág. 2165.

<sup>8</sup> **“ARTÍCULO 492.-** En contra de los actos que con carácter definitivo emitan las autoridades administrativas o fiscales del Municipio, procederá el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que se substanciará y resolverá conforme al procedimiento que establezca la ley correspondiente.

**ARTÍCULO 495.-** El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que: **I. Determinen contribuciones o accesorios .II. Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley. (...)**

En la especie, en la presente causa administrativa, la autoridad demandada presentó incidentes de competencia por materia y falta de personalidad de la accionante, mismos, que ya fueron resueltos con anterioridad por lo que no se advierte alguna otra causal de improcedencia o sobreseimiento que impida el estudio de fondo de la presente causa administrativa por parte de este órgano Jurisdiccional como lo son de las previstas en los artículos 79 y 80 de la ley del procedimiento; por lo que resulta procedente el presente proceso en cuanto a la resolución emitida por la autoridad demandada en la cual niega la devolución del pago de lo indebido.

#### **SEXTA. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS**

A continuación, se sintetiza el argumento concerniente a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a juicio.

El demandante, manifiesta que la autoridad demandada no fundó ni motivó adecuadamente accionar respecto a determinar el cese de la pensión que le había sido otorgada al menor \*\*\*\*\* por el Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza.

Del contenido de la demanda y las manifestaciones respectivas, se sintetiza en un solo agravio de la manera siguiente:

---

**ARTÍCULO 496.-** La interposición del recurso de revocación será de carácter optativo antes de acudir el interesado al **Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado**. Una vez elegido cualquiera de estos medios de defensa, el interesado deberá intentar la misma vía si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuencia del otro, a excepción de las resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.”

**1. Indebido determinar el cese del pago de la pensión del menor \*\*\*\*\***

Respecto a los agravios señalados en el escrito de demanda, señala la demandante que a partir de enero de dos mil dieciocho (2018) el Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza determinó mediante Acta de Cabildo número \*\*\*\*\* de fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018) cancelar el pago de la pensión que se le venía proporcionando desde el año dos mil quince (2015) a raíz del fallecimiento de la madre del menor \*\*\*\*\* , quien se desempeñaba laboralmente para el municipio en cita, y fue así que el cabildo de ese Ayuntamiento derivado del deceso de su progenitora le concedió en Sesión Extraordinaria número dieciséis (16) de fecha veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015) la pensión por una cantidad de \*\*\*\*\* mil pesos mensuales (\$ \*\*\*\*\* ), votada por unanimidad por los integrantes del Cabildo del ejercicio fiscal dos mil catorce (2014) dos mil diecisiete (2017).

La autoridad demandada por su parte señaló en su contestación que el acuerdo de Cabildo en el cual se otorga la pensión al menor carece de legalidad debido a que el mismo no fue enviado al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para su aprobación, por lo tanto, ese acuerdo dejó de tener validez el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER “LITIS”:** La *Litis* del presente juicio, se circunscribe en **determinar la validez o anulabilidad del acto impugnado.**

Para tal efecto, se determinará si el actuar de la autoridad demandada fue apegado a derecho y si el acto está dotado de legalidad o no.

Ahora bien, la congruencia impone una racional adecuación del fallo a las pretensiones de las partes, y a los hechos que las justifican, pero no una literal concordancia, un acomodo rígido a la literalidad de lo pedido, por lo que, guardando el debido acatamiento al componente jurídico de la acción y a la base real aportada y probada, le está permitido al órgano jurisdiccional establecer su juicio razonado de la manera que entienda más ajustada a derecho lo argumentado por las partes.

Lo anterior, con fundamento en la situación fáctica, analizando los agravios planteados en el juicio interpuesto, resolver si fueron o no suficientes los medios probatorios aportados para determinar la validez o anulabilidad del acto impugnado.

Para resolver el anterior planteamiento, la Sala traerá a análisis criterios jurisprudenciales y doctrinarios a través de los cuáles se analizará el caso concreto en relación con los agravios apuntados en la demanda.

**SÉPTIMA. ESTUDIO DE FONDO. CASO CONCRETO y SOLUCIÓN DE LA LITIS PLANTEADA.** Una vez precisados los puntos controvertidos, resulta pertinente aclarar que lo que ocurre que la realidad solo puede ser una, y no puede ser al mismo tiempo o ser simultanea de otra manera. Es decir, son los hechos los que hacen aplicable una determinada regla adjetiva, y estos hechos se determinan a través de la prueba y en el caso, **es la prueba documentada la que proporciona una base racional y lógica para la decisión jurisdiccional.**

Por cuestión de método, los motivos de inconformidad se analizarán en diverso orden a como fueron expresados, las cuales se explican y resuelven como se indica a continuación.

Ello, en el entendido que el hecho que los motivos de disenso sean examinados en un **orden diverso**<sup>9</sup> al planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica<sup>10</sup>, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

En la especie, es dable señalar que este Órgano Jurisdiccional es un ente de protección del principio de legalidad, siendo la finalidad de ello el otorgarle seguridad

<sup>9</sup> **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.** El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso”. *Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Página: 2018*

<sup>10</sup> **“AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.** La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos”. *Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789*

jurídica a los gobernados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, que a la letra dice:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

Del anterior artículo, en su parte final señala claramente que los actos de autoridad deberán estar fundados y motivados, por lo que resulta pertinente hacer un análisis previo sobre el juicio de lesividad contemplado en la Ley Orgánica en su artículo 3° último párrafo que señala:

*“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...)*

**El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.”**

En la especie, el artículo citado anteriormente señala que este Tribunal también es competente para conocer de resoluciones administrativas que hayan sido en favor de un particular y que se considere que es contraria a derecho o que carece de legalidad, lo que viene siendo conocido como el **juicio de lesividad**.

Ahora bien, para un mejor entendimiento es necesario realizar un estudio de lo que es el Juicio de Lesividad, siendo que esta es una figura jurídica en la que se rompe con el sistema tradicional del Procedimiento Contencioso Administrativo ordinario, dado que en el Juicio de Lesividad la parte actora o demandante es la propia autoridad administrativa, mientras que la parte demandada es en un particular o grupo de éstos.

Así mismo, en dicho juicio la *causa petendi* de la autoridad demandante, como parte actora del juicio, consiste en que el Órgano Jurisdiccional declare a través de sentencia la nulidad de una resolución administrativa

favorable a un gobernado, que fue emitida por la propia autoridad que la combate.

Además, de acuerdo a la propia Ley del Procedimiento en su artículo 35 segundo párrafo<sup>11</sup> señala que la autoridad administrativa que pretende iniciar el Juicio de Lesividad, cuenta con un plazo de cinco años a partir del día siguiente a la fecha en que sea notificada la resolución; diferente a lo señalado en el primer párrafo del mismo precepto legal en cita en un Procedimiento Contencioso Administrativo ordinario, donde el particular cuenta con un plazo de quince días a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que el particular se encuentre en un estado de indefensión frente a la autoridad en el juicio de lesividad, ya que el que se pueda dar marcha atrás a una resolución que hubiera sido emitida por el mismo órgano administrativo en contravención a derecho, implica mayor seguridad jurídica porque el acto no será revocado unilateralmente sino a través de un procedimiento desahogado ante una autoridad jurisdiccional con base en la jurisprudencia y la legislación aplicable, cumpliendo con la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 14 Constitucional.

---

<sup>11</sup> **Artículo 35.-** El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones a que se refiere la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es de quince días hábiles contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor de los mismos o de su ejecución.

**Quando se demande la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución,** salvo que se hubiesen generado efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso, la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulidad de la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Ahora bien, regularmente el Procedimiento Contencioso Administrativo es promovido por el particular en contra de una resolución o acto de la Autoridad Administrativa, no obstante, lo anterior, que la mayoría de las ocasiones el juicio contencioso administrativo lo promueven los gobernados, también la Administración Pública se encuentra facultada para promoverlo, en contra de actos administrativos emitidos precisamente por los mismos entes públicos.

En esta guisa, para mayor comprensión es importante señalar las características, que en opinión del jurisconsulto Roberto Dromi<sup>12</sup>, son propias de la Acción de Lesividad:

*“A. El procedimiento administrativo es promovido, por regla general, por un particular en contra de un acto estatal susceptible de ser impugnado en vía jurisdiccional; pero la administración también puede hacerlo en ejercicio de la acción de lesividad;*

*B. La acción de lesividad se relaciona con la estabilidad de los actos administrativos, por tanto, la administración no puede, en principio, revocar sus decisiones, sin previamente declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente;*

*C. Para deducir la pretensión, la entidad debe tener interés directo, es decir, debe tener la titularidad de un derecho derivado del ordenamiento que considere infringido por el acto;*

*D. La contienda se entabla entre la administración que pretende que no prevalezca una resolución que estima ilegal y lesiva a sus intereses, y el administrado que obtuvo en su provecho, un beneficio o favor del derecho derivado del acto supuestamente lesivo;*

*E. En virtud de la acción de lesividad sólo se puede impugnar un acto administrativo irrevocable en sede administrativa, o sea que debe tratarse un acto administrativo definitivo;*

*F. La declaración administrativa de lesividad es un presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la institución. La declaración de lesividad no tiene más valor que la de autorizar la admisión y tramitación de la acción, pero es el órgano jurisdiccional el que tendrá que decretar si efectivamente existe lesión, y en consecuencia anular el acto objeto de ella.”*

---

<sup>12</sup> Dromi, José Roberto, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina. Página 834.

Así mismo, también Gustavo A. Esquivel Vázquez, expresa su concepto del juicio de lesividad *“es aquel intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.”*<sup>13</sup>

Si bien, no se tiene una definición exacta sobre el juicio de lesividad, si existen criterios del Alto Tribunal en donde no define exactamente la **acción de lesividad**, pero si proporciona los elementos para poder ejercerla, mismos que se citan a continuación:

**“RESOLUCIONES FISCALES FAVORABLES AL PARTICULAR. REQUISITOS PARA SU REVOCACION.**

De acuerdo con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, faculta a las autoridades demandadas a revocar sus resoluciones, pero debe observarse que toda facultad gubernativa sólo puede ejercerse dentro del marco de respeto a los derechos de los particulares, máxime cuando es la propia autoridad quien ha dictado una resolución anterior que ha creado derechos en favor de un particular, por lo que, en esas condiciones, debe entenderse que la autoridad fiscal no puede revocarla lisa y llanamente, sino que tiene que seguir el camino que indica el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, pues también debe tomarse en cuenta las facultades que la ley otorga a la autoridad administrativa para realizar sus atribuciones, ya que la carencia de esas facultades actualizaría la incompetencia propiamente dicha, lo cual significa que no podría revocar una resolución favorable a un particular si no se cumplen cabalmente las atribuciones contenidas en la ley de la materia.” *Época: Octava Época Registro: 218422 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 57, Septiembre de 1992 Materia(s): Administrativa Tesis: VIII.2o. J/9 Página: 75.*

**“RESOLUCION FAVORABLE EN MATERIA FISCAL, REVOCACION DE.**

Cuando una persona obtiene una resolución favorable en materia fiscal y se le dicta otra posterior que hace nugatoria la primera, no está obligada a agotar el recurso establecido por el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación, porque su situación no se encuentra comprendida en ninguna de las previstas por las cuatro primeras fracciones del referido artículo, sino que corresponde a la autoridad fiscal ocurrir al juicio de nulidad, antes de dictar cualquier resolución que pudiera revocar la que es favorable a los intereses del particular, toda vez que, de otra suerte, se haría nugatorio el derecho establecido a favor de los interesados, en el sentido de

<sup>13</sup> Esquivel Vázquez, Gustavo, EL JUICIO DE LESIVIDAD Y OTROS ESTUDIOS, Editorial Porrúa, México, 2002, 180 páginas. Página 67.

que las resoluciones que les sean favorables no pueden ser revocadas por la autoridad fiscal de la Federación.” *Época Quinta: 315891. Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXXI, Pág. 381.*

**“JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 36, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, SIN ESPECIFICAR LAS CAUSAS Y EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.** El citado precepto que establece la facultad de las autoridades fiscales para promover juicio a fin de modificar una resolución de carácter individual favorable al particular y la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolverlo, sin precisar las causas y las consecuencias jurídicas de la sentencia que declara total o parcialmente la nulidad de esa resolución, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues este juicio se ubica en el ámbito de lo contencioso administrativo, proceso que desde su creación tuvo como fin salvaguardar la seguridad jurídica como valor fundamental del derecho de los particulares, pero también respecto de los actos del Estado, evitando que los que se encuentran investidos de ilegalidad produzcan sus efectos en el mundo jurídico, facultando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para reconocer la validez o declarar la nulidad de los actos cuya impugnación ha estado sujeta al juicio respectivo, de tal suerte que la acción de nulidad en sede contenciosa administrativa puede ejercitarse por el particular que estima que se han lesionado sus derechos o por la autoridad administrativa, cuando estime que la resolución que reconozca derechos al particular lesionan los del Estado. En este caso, el juicio de lesividad constituye un juicio contencioso administrativo regido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en sus artículos 51 y 52 establece las causas de ilegalidad y los alcances de la sentencia que llegue a dictarse, por lo que el aspecto relativo a las consecuencias de la sentencia de nulidad decretada en un juicio de lesividad se rige por esas normas y que ésta sea absoluta o para determinados efectos, atiende, como en todos los juicios contenciosos, a los vicios propios del acto impugnado y a la especial y diversa jurisdicción de que está dotada la autoridad administrativa; esto es, si la resolución impugnada nació con motivo de un procedimiento de pronunciamiento forzoso o en el ejercicio de una facultad discrecional de una autoridad.” *Época Novena: 170714. P./J. 81/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Pág. 9.*

**“JUICIO DE LESIVIDAD.- SU PROCEDENCIA.-** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, de donde se desprende que cuando la autoridad promueva este tipo de juicios (de lesividad) deberá cumplir con todos los requisitos de procedibilidad de la demanda previstos en los artículos 208 y 209 del citado Código; y el contribuyente, que en el caso tiene el carácter de demandado, podrá oponer las excepciones y

defensas establecidas en dicho ordenamiento legal. Cuando se ha iniciado el juicio y la demandada en su contestación plantea el sobreseimiento del mismo, argumentando que la resolución impugnada no tiene el carácter de favorable, porque en la misma se le determinó un crédito fiscal que se vio obligada a enterar, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del asunto, deberá declarar infundada la causal de improcedencia, toda vez que cuando la autoridad promueve juicio de lesividad en contra de una resolución que en alguna forma implique un beneficio indebido al contribuyente, aunque en ella se le haya determinado un crédito fiscal, no procede el sobreseimiento del juicio, ya que previamente a determinar si la resolución impugnada resulta favorable al particular, deberán analizarse los conceptos de impugnación planteados por la autoridad, y con base en ese estudio, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de dicha resolución.” *Cuarta Época.- SEGUNDA SECCIÓN.- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.- Tesis IV-P-2aS-90, Abril de 1999.- Página 99.*

Así mismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de la misma manera, ha emitido sus criterios respecto al tema en comento, como lo es:

**VIII-P-SS-351**

**“JUICIO DE LESIVIDAD. DEFINITIVIDAD DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA FAVORABLE AL PARTICULAR, SU CONCEPTO Y ALCANCE PARA EFECTO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO.-**

De una interpretación integral o sistemática a lo dispuesto por los artículos 2º, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y 14, primer y cuarto párrafos, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente hasta el 18 de julio de 2016 (que coincide con lo dispuesto por el artículo 3º, penúltimo y último párrafos, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa) se desprende que para la procedencia del juicio contencioso administrativo substanciado a instancia de las autoridades administrativas -denominado doctrinalmente como juicio de lesividad- se exige que la resolución administrativa favorable que se impugne tenga el carácter de definitiva, entendido esto en el supuesto en que la resolución no admita recurso administrativo o admitiéndolo, este sea optativo -lo que la doctrina refiere como la "irrevocabilidad" o "no atacabilidad" de la resolución-. Al respecto, en la tesis 2a. X/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, correspondiente al mes de febrero de 2003, de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido que la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo, no debe interpretarse de manera limitativa solo al supuesto de irrevocabilidad, sino que también debe considerar la naturaleza de la resolución, de modo que esta

constituya el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública. Aplicando dicho criterio al juicio de lesividad, lo que es procedente en la medida en que aquel se rige por las mismas reglas procesales que el juicio contencioso administrativo en lo general, salvo que exista norma especial; por resolución definitiva debe entenderse aquella que constituye el producto final o bien, expresa la voluntad definitiva de la autoridad administrativa, lo que desde su perspectiva - como accionante del juicio- y atendiendo a la naturaleza propia del juicio de lesividad, se actualiza en la medida en que dicha autoridad no pueda, por sí misma o motu proprio, revocar su resolución -precisamente para lo cual requiere de acudir al juicio de lesividad- o bien, porque constituye su voluntad última, lo que acontece en el supuesto en que un acto administrativo favorable defina la situación jurídica del gobernado o dé certeza jurídica a este último, sobre el resultado definitivo de la actuación de la autoridad en un procedimiento administrativo.”<sup>14</sup>

En esta tesitura, respecto a la garantía de seguridad jurídica, los criterios expuestos ponen de manifiesto que la autoridad indudablemente tenga que promover el Juicio de Lesividad para poder salvaguardar la garantía constitucional en comento, lo anterior, con la finalidad de evitar actos arbitrarios por parte de las autoridades que sin duda alguna tendrían una repercusión en la esfera jurídica del gobernado, ya que se le privaría de una resolución favorable que le fue previamente otorgada.

Ahora bien, lo que se impugnaría en el juicio de lesividad sería un acto administrativo que fue emitido por la

---

<sup>14</sup> **PRECEDENTE:**

**VIII-P-SS-343**

Juicio de **Lesividad** Núm. 15/3108-24-01-01-01-OL/16/32-PL-02-00.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 14 de noviembre de 2018, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Magistrado encargado de la Tesis: Juan Manuel Jiménez Illescas.- Secretaria: Lic. Diana Patricia Jiménez García.- Secretario encargado de la Tesis: Lic. David Alejandro Alpide Tovar. (Tesis aprobada en sesión de 24 de abril de 2019) R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 34. Mayo 2019. p. 136

**REITERACIÓN QUE SE PUBLICA:**  
**VIII-P-SS-351**

Juicio de **Lesividad** Núm. 16/65-24-01-03-03-OL/16/36-PL-09-00.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 15 de mayo de 2019, por mayoría de 9 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Alfredo Salgado Loyo.- Secretario: Lic. Enrique Camarena Huezca. (Tesis aprobada en sesión de 15 de mayo de 2019)

misma autoridad que lo impugna, siendo este un acto jurídico propiamente dicho que es emitido por un determinado órgano de la Administración Pública.

De la misma manera que los actos jurídicos de carácter civil, que son realizados por personas que cuentan con capacidad jurídica; los administrativos son realizados por un órgano o entidad de la Administración Pública sea Centralizada, Descentralizada, Paraestatal.

En la especie, una de las finalidades de la Administración Pública es satisfacer las distintas necesidades de la sociedad por lo tanto buena parte de esta finalidad de la Administración Pública se realiza a través de la emisión de actos administrativos dirigidos a los particulares, que si bien puede que en algunas ocasiones esos actos afecten de una manera negativa su esfera jurídica, también lo es que en otras ocasiones puede tener un aspecto positivo.

En virtud de lo anterior, ese aspecto positivo en su esfera jurídica puede materializarse a través de una resolución expresa dictada por un órgano de la Administración Pública determinado o un cuerpo colegiado de la misma, o bien, a través de una ficta, en este contexto, esa resolución también debe contar con ciertas características para que pueda ser impugnada en el juicio de lesividad, tal como que esa resolución favorable en obviada de razón debe estar dirigida a un particular en específico o a un grupo determinado; **debe ocasionar una lesión en el interés jurídico de la Administración Pública**; como se mencionó anteriormente debe existir una resolución expresa donde se otorgue un beneficio al particular. **En estas condiciones, se puede advertir que cuando haya una resolución que otorgue a un particular**

**algún beneficio al que no tenía derecho se está en presencia de una resolución favorable que puede ser combatida mediante el Juicio de Lesividad.**

**“RESOLUCION FAVORABLE A UN PARTICULAR.- LO ES AQUELLA QUE CONFIRMA EL CARACTER DE CAUSANTE EXENTO DE UN IMPUESTO FEDERAL Y PARA NULIFICARLA SE DEBE DEMANDAR SU NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.** Si a una consulta formulada por un particular, recae una resolución por la que se confirma su carácter de causante exento de la Tasa Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la autoridad administrativa no puede desconocer el derecho creado en favor del particular, aun cuando ese derecho adolezca de algún vicio en su formación. Por lo tanto, si la autoridad considera que el causante no debía gozar de la citada exención, debe promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”  
*Segunda Época.- PLENO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA Y ADMINISTRATIVA.- IITASS-5028, Junio de 1983, página 902.*

Ahora bien, al momento en que existe una resolución favorable a favor de un particular, se podría estar hablando de un derecho que ya adquirió a través de la decisión de un órgano administrativo, por lo que el revocar dicha resolución ahora en contra del mismo particular se podría afectar un derecho adquirido, pero cabe destacar que no todas las resoluciones favorables podrían ser consideradas como derechos adquiridos desde la perspectiva del particular a quién beneficia.

En esta guisa, la protección a los derechos adquiridos es una garantía constitucional que se encuentra establecida en el artículo 14 de nuestra Carta Magna y que es del tenor siguiente:

**“Artículo 14.** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*  
**Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”**  
[...]

Del dispositivo constitucional citado en su primer párrafo, no cabe duda que un acto administrativo no puede vulnerar derechos adquiridos, así mismo, en la doctrina existe la Teoría de los Derechos Adquiridos enfocada a desarrollar específicamente la no retroactividad de las leyes.

Derivado de lo anterior y de la doctrina misma que nace el tema de los derechos adquiridos para explicar la no retroactividad de las leyes, no quiere decir que el tema de los derechos adquiridos deja de guardar relación con el Juicio de Lesividad.

En este tenor resulta atendible la tesis que a continuación se inserta:

**“RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** La retroactividad existe cuando una nueva disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir sobre situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que no fueron comprendidas en la nueva disposición, y respecto de actos verificados, bajo una nueva disposición anterior. La Constitución Federal, consagra el principio de la irretroactividad, si se causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, lo que es frecuente tratándose de leyes procesales de carácter penal, cuando establecen procedimientos benéficos a los inculcados o reos de algún delito. Sobre la materia de irretroactividad, existen diversas teorías, siendo las más válidas, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho, y de la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas. El derecho adquirido es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por una disposición legal en contrario; la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y penetra al patrimonio; en el segundo caso, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio.” Época: *Quinta Época* Registro: 326501 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación Tomo LXXIII* Materia(s): *Común Tesis: Página: 8105*

**“RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.** El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.” Época: Novena Época Registro: 162299 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Abril de 2011 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 78/2010 Página: 285.

**“DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO.** Se deben entender por derechos adquiridos, las ventajas o bienes jurídicos o materiales de que es poseedor un titular del derecho, y que figuran en su patrimonio, y que no pueden ser desconocidos por el causahabiente o por el hecho de un tercero o por la ley, debiéndose entender por esperanza o expectativa de adquirir un derecho, la posibilidad jurídica de obtener una ventaja o bien, que todavía no se realiza. La doctrina aclara estas nociones con el siguiente ejemplo: La pretensión que una persona puede tener sobre los bienes de otra persona que vive aún, en virtud de un legado que le ha designado ésta, constituye una simple expectativa o esperanza, cuyo beneficio puede ser desconocido, por el autor del legado o bien por una nueva ley; por el contrario, la muerte del testador transforma esta esperanza o expectativa en un derecho adquirido que no puede desconocer una nueva ley. Por lo anterior se ve con claridad que sobre esta cuestión no se puede dar fórmula matemática, pues en realidad se trata de un problema jurídico complejo, y que en cada caso particular, el juzgador debe examinar y aquilatar los motivos de utilidad social que contribuyen a la aplicación inmediata de la ley nueva, por una parte, y por la otra, el valor de los intereses particulares que aspiran a protegerse en las normas de la antigua ley. Época: Quinta Época Registro: 305958 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo CII Materia(s): Común Tesis: Página: 1741

**“DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES.** El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.” Época: Séptima Época Registro: 232511 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 145-150, Primera Parte Materia(s): Común Tesis: Página: 53.

En virtud de los anteriores criterios, no cabe duda que los derechos adquiridos, **son aquellos que han entrado al patrimonio del particular, y que no pueden ser**

**eliminados por aquel que lo otorgó, en este contexto, al ser un derecho, la resolución administrativa no puede eliminada o dejada sin efectos del patrimonio de su titular de manera unilateral por los órganos administrativos de la Administración Pública, debido a que en relación con el artículo 14 Constitucional, que establece la garantía del debido proceso, en donde una persona no puede ser privada válidamente de un bien o derecho que le pertenece, sino es mediante juicio que se ventile ante los tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades del procedimiento.**

Así mismo, otra de las razones por las que los órganos administrativos de la Administración Pública o sus Ayuntamientos no pueden eliminar unilateralmente un derecho ya otorgado a través de una resolución favorable a un gobernado, es que por virtud de lo establecido en el artículo 67<sup>15</sup> de la Ley de la materia, los actos y resoluciones emitidas por las autoridades se presumirán de legales, salvo prueba en contrario.

Por lo tanto, todas las resoluciones administrativas o actos con esa presunción, para que se pueda dejar sin efectos se tiene que acudir ante un órgano jurisdiccional competente para que en virtud del artículo 14 Constitucional, y la garantía del debido proceso, se lleve a cabo el estudio y análisis para ver si fue dictada en contravención al derecho y ante un Tribunal previamente establecido, lo anterior, incluso, en el caso de que la resolución o acto haya sido emitido de manera ilegal, por si sola la autoridad

---

<sup>15</sup> **Artículo 67.** Los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

administrativa estará impedida para privar de ese derecho al gobernado.

En este contexto, del anterior análisis para el caso de mérito que nos ocupa es indudable que el menor \*\*\*\*\* ya contaba con un derecho adquirido a través del Acta de Cabildo de fecha veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015) del Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza para el ejercicio constitucional dos mil catorce-dos mil diecisiete (2014-2017), en donde se le concedió una pensión por la cantidad de \*\*\*\*\* pesos mensuales (\$\*\*\*\*\*), hasta que el menor concluya sus estudios profesionales, esto debido al fallecimiento de su \*\*\*\*\* , por lo que en esta guisa, el acto posterior del mismo Ayuntamiento en cita para el ejercicio Fiscal dos mil dieciocho (2018), en el Acta de Cabildo \*\*\*\*\* del municipio de Allende, Coahuila de Zaragoza de fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018) en su punto SEPTIMO donde derivado del informe presentado por la Comisión Especial de Pensiones determinó dejar de otorgar la pensión al menor \*\*\*\*\* , debido a que el acto no fue enviado al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, carece de legalidad por los razonamientos ya desarrollados líneas atrás en este mismo considerando, ya que aunque el acto se haya dictado de manera ilegal, la autoridad administrativa no puede unilateralmente privar de un derecho adquirido a un particular, sin un juicio llevado ante los Tribunales previamente establecidos y bajo la presunción de que todos los actos de autoridades administrativas se presumen de legales salvo prueba en contrario.

Así mismo, la autoridad municipal como ya se explicó anteriormente para poder intentar revocar dicha determinación tuvo que haber acudido al Juicio de Lesividad

ante este mismo Órgano Jurisdiccional, para poder determinar si el acto que supuestamente le está causando un perjuicio a la autoridad municipal o que el acto emitido en favor de un particular lesiona los intereses municipales, fue dictado en contravención al derecho o si se cumplieron con los requisitos exigidos por la legislación aplicable. Esto es así, porque el acto administrativo, es una declaración unilateral de voluntad de la autoridad, que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular o general;

Además, cabe resaltar que los actos de los ayuntamientos no concluyen con el fin de una determinada administración sino que los mismos se prolongan en el tiempo hasta que el fin o la condición resolutoria se cumpla, es decir, para que pueda extinguirse la obligación ya contraída por el municipio es hasta que en el caso de mérito el menor \*\*\*\*\* concluya sus estudios profesionales.

Cabe resaltar que el acto por el cual le fue concedida la pensión o ayuda económica al menor \*\*\*\*\* por conducto de su tutora \*\*\*\*\*, fue votado en el Acta de Cabildo del Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza en fecha veintiséis de enero de dos mil quince, por UNANIMIDAD de los miembros integrantes del cuerpo colegiado, en este sentido, y dado que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la prolongación de los actos que comprometan al municipio por un período mayor al de la administración con el voto de las dos terceras partes del Cabildo, en virtud de que siendo el municipio libre, así como, la base política y administrativa del Estado, contemplado desde la misma Carta Magna, no cabe duda que este acto fue debidamente fundado y motivado de

conformidad con el artículo 115 fracción II inciso B), que a la letra señala:

*“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, **el municipio libre**, conforme a las bases siguientes: (...)*

***II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.***

***Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal** que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)*

*b) **Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos** para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o **para celebrar actos** o convenios **que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;**  
(...)” (El énfasis es propio)*

De ahí que se considere que el plazo máximo que se contiene en el acta de Cabildo es hasta que el menor concluya sus estudios profesionales, elemento señalado dentro del acta de cabildo, en consecuencia, debe considerarse que el acto administrativo votado y aprobado en la Sesión Extraordinaria del Cabildo del Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza en fecha veintiséis (26) de enero de dos mil quince (2015), sigue siendo obligatorio para la autoridad administrativa para su cumplimiento, en razón de que no se pueden dejar desamparado al menor **\*\*\*\*\***, a quien se otorgó la pensión o apoyo económico para que siguieran sus estudios profesionales, derivado de la muerte de su madre, quien se desempeñaba como trabajadora de dicho municipio.

Lo anterior del acta en cita del párrafo anterior, tiene su fundamento en aplicación e interpretación que se hace no solo aplicando el principio *pro persona* contenido en el artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>, respecto de una obligación que se impuso la autoridad municipal, sino favoreciendo el interés superior del menor **\*\*\*\*\***, relacionados con el derecho a la educación contemplado en el artículo 4º, párrafo noveno<sup>17</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, como ya se mencionó el artículo constitucional habla de la aplicación del principio *pro personae* para la interpretación de normas, donde se elija la norma más favorable a la persona, lo que inclusive ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, este principio no solo se limita a la aplicación de normas, sino también a los actos de autoridad que vulneren derechos humanos.

Para robustecer lo anterior, se citan las siguientes tesis de la décima época con número de registro 2008275 y 2000263, que a la letra se cita:

**“ACTAS DE CABILDO. CONFORME AL PRINCIPIO PRO PERSONAE, EL PLAZO DE LA OBLIGACIÓN EN AQUÉLLAS CONTRAÍDO CONCLUIRÁ HASTA QUE SE CUMPLA CON LA CONDICIÓN RESOLUTORIA QUE**

---

<sup>16</sup> **Artículo 1º.** (...)

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.

(...)

<sup>17</sup> **Artículo 4º.** (...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, **educación** y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**ESTABLEZCAN, AUN CUANDO EXCEDA EL PERIODO CONSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO QUE LAS APROBÓ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

Del primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los diversos numerales 111, 112, 113, 114 y 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se advierte que las atribuciones reconocidas al Ayuntamiento -como gobierno del Municipio- por regla general, se aprueban principalmente funcionando por el cuerpo colegiado denominado Cabildo, formado por todos los integrantes del Ayuntamiento, mediante sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes e interinas, para tomar las decisiones del gobierno municipal, entre las que se encuentran las siguientes: legislativa, reglamentaria, jurisdiccional y administrativa o ejecutiva. Así, el actuar de los Ayuntamientos, en su función administrativa (material o formal), conlleva el compromiso del Municipio de cumplirlo, incluso en un plazo mayor al periodo de la administración que lo celebra. En estas condiciones, la emisión de sus actos administrativos debe cumplir con todos los elementos y requisitos que prevén los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, porque es una declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular o general, con el objeto de crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir una situación jurídica concreta emanada de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades, cuya finalidad es la satisfacción del interés general, por lo que deben concurrir la competencia, objeto, voluntad y forma para no afectar su validez, conforme a los artículos 6, 7 y 8 del Código de Justicia Administrativa de la entidad, de los que para su interpretación es pertinente identificar otros elementos que también lo conforman como son: los accesorios, eventuales o accidentales (oportunidad, condición, modo, término y cláusula de reserva) y los de legitimidad y de mérito, de los que destacan, atendiendo a la materia, los eventuales de condición suspensiva y resolutoria y término o plazo tanto para el momento en que comienza a producir sus efectos naturales como cuando han de cesar, los que deben interpretarse vinculados con su contexto. Por tanto, las actas de Cabildo deben interpretarse en el sentido de que el plazo de la obligación en ellas contraído concluirá hasta que se cumpla con la condición resolutoria que establezcan, aun cuando se señale, por ejemplo, que sería "por lo menos hasta la terminación de la presente administración", porque de ahí se advierte la voluntad administrativa en la emisión del acto de otorgar la prestación más allá del periodo de dicha gestión, en términos de los artículos 115, fracción II, tercer párrafo, inciso b), de la Constitución Federal y 121 de la local, que estipulan la posibilidad de que los actos que comprometan al Municipio puedan ser por un plazo mayor al periodo constitucional del Ayuntamiento, porque sigue siendo eficaz y obligatorio para la autoridad administrativa su cumplimiento; interpretación que se hace aplicando el principio hermenéutico pro personae en sentido amplio, contenido en el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de esa estipulación que se impuso la autoridad municipal." *Época: Décima Época Registro: 2008275 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 14, Enero de 2015, Tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: XI.1o.A.T.38 A (10a.) Página: 1787.*

**“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.** El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.” *Época: Décima Época Registro: 2000263 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.) Página: 659.*

En virtud de lo anterior, con fundamento<sup>18</sup> en los artículos 2 segundo párrafo en relación con el artículo 86

---

<sup>18</sup> **“Artículo 2.** *Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.*

**Las autoridades de la Administración Pública, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.**

**“Artículo 3.** *El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...) El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas*

ambos de la Ley del Procedimiento, artículo 3 último párrafo de la Ley Orgánica resultan **fundados** los agravios esgrimidos por la demandante por los fundamentos, razonamientos y motivos jurídicos expresados.

Por lo expuesto y fundado, y con apoyo además en los artículos 87 fracción II y penúltimo párrafo y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, es de resolverse y se resuelve:

### **PUNTOS RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** del tercer párrafo del punto **SÉPTIMO** del **Acta de la Sesión Ordinaria de Cabildo número \*\*\*\*\*** del Republicano Ayuntamiento del Municipio de Allende, Coahuila de Zaragoza, del ejercicio Constitucional dos mil dieciocho (2018), aprobado el quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018); por los razonamientos, fundamentos y motivos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.

**SEGUNDO. Efectos:** El Republicano Ayuntamiento de Allende, Coahuila de Zaragoza realizara el pago del numerario que dejó de percibir el menor \*\*\*\*\* del mes de enero al mes de marzo del año dos mil dieciocho (2018), que suma la cantidad de \*\*\*\*\* MIL PESOS EN MONEDA

---

**favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.**

*“Artículo 86. Se declarará que una resolución administrativa es nula cuando se demuestre alguna de las siguientes causas: (...) IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o **bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto;** (...) Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, al emitir su sentencia, deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución o acto administrativo impugnado. (...)*

NACIONAL (\$\*\*\*\*\* ) lo anterior de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 87 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En su oportunidad, devuélvase a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívese el expediente como asunto concluido.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.** Así lo resolvió la TERCERA SALA UNITARIA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria de acuerdos DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe. -----

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretaria de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste. -----