



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

SENTENCIA  
No. RA/014/2021

**EXPEDIENTE NÚMERO** \*\*\*\*\*

**TIPO DE JUICIO** JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**SENTENCIA RECURRIDA** RESOLUCION DEL RECURSO DE RECLAMACION DE FECHA TREINTA Y UNO DE AGOSTO DEL DOS MIL VEINTE.

**MAGISTRADO PONENTE:** MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

**SECRETARIA PROYECTISTA:** ROXANA TRINIDAD ARRAMBIDE MENDOZA

**RECURSO DE APELACIÓN:** RA/SFA/049/2020

**SENTENCIA:** RA/014/2021

Saltillo, Coahuila de Zaragoza diez de marzo de dos mil veintiuno.

**ASUNTO:** resolución del toca RA/SFA/049/2020, relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por \*\*\*\*\* , a través de su representante legal, en contra de la resolución al recurso de reclamación de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente \*\*\*\*\*.

**A N T E C E D E N T E S:**

**PRIMERO.** Con fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutivos son del tenor literal siguiente:

[...]

**PRIMERO.** Se **confirma** el auto de fecha primero de junio de dos mil veinte mediante el cual se desecha parcialmente

la demanda de la intención de la parte actora, esto es, respecto del \*\*\*\*\* emitido por el **Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza**, emitido dentro de los autos del expediente indicado al epígrafe, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando **CUARTO** de esta resolución.

**SEGUNDO. - Notifíquese personalmente.** Así lo acordó y firma la licenciada Sandra Luz Miranda Chuey, Magistrada de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, quien actúa ante el licenciado Martín Alejandro Rojas Villarreal, Secretario adscrito a la mencionada Sala Unitaria, quien autoriza con su firma y da fe.

[...]

**SEGUNDO.** Inconforme \*\*\*\*\* , con la mencionada resolución, la recurrió en apelación; recurso que fue admitido por la Presidencia de este Tribunal mediante auto de fecha seis de octubre de dos mil veinte, en el que además se designó al magistrado **Marco Antonio Martínez Valero**, como ponente, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

## **RAZONAMIENTOS**

**PRIMERO. Competencia.** La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 95 y 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

**SEGUNDO. Efectos del recurso.** Conforme a lo dispuesto por el numeral 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

**TERCERO. Agravios.** Mediante escrito recibido por medio oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa en fecha veintitrés de septiembre de dos mil veinte, \*\*\*\*\* , interpuso el recurso de apelación en estudio, exponiendo los agravios de su intención, mismos que aquí se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado, con la finalidad de resolver efectivamente las cuestiones planteadas, sin que ello le genere agravio al recurrente, de acuerdo con las tesis de jurisprudencia con número de registro digital 164618 y 167961, de título y subtítulo:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO.

**CUARTO. Relación de antecedentes necesarios.** Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente transcribir los siguientes antecedentes:

**a)** Mediante escrito recibido en fecha veinticuatro de febrero de dos mil veinte, se presentó escrito inicial de demanda planteado por \*\*\*\*\* por sus propios derechos, reclamando el \*\*\*\*\* , mismo que fue emitido por el Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el cual aprueba la Tabla de Valores de Suelo y Construcción del Municipio de Torreón Coahuila de Zaragoza.

**b)** El día veinticinco de febrero de dos mil veinte, se registró la demanda por la Primera Sala Unitaria, bajo el número estadístico \*\*\*\*\* , donde se previno a la parte actora.

**c)** En fecha primero de junio del mismo año, se tuvo por admitida la demanda señalada en el inciso anterior, en la cual se determinó desechar parcialmente la demanda interpuesta por \*\*\*\*\* , únicamente por el acto impugnado consistente en el \*\*\*\*\* emitido por el Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, y en consecuencia a la autoridad señalada.

**d)** Con fecha diez de junio de dos mil veinte, se presentó recurso de reclamación, en contra de la determinación contenida en auto de fecha primero de junio de dos mil veinte.

**e)** Mediante auto de fecha quince de junio del dos mil veinte, se dictó acuerdo de admisión sobre el recurso de reclamación en contra del auto de fecha primero de junio de dos mil veinte.

**f)** En día treinta y uno de agosto del dos mil veinte, se dictó resolución al recurso de reclamación, mediante el cual se confirma el auto de fecha primero de junio de dos mil veinte en

el juicio contencioso administrativo dentro del expediente al rubro indicado.

**g)** Inconforme con el sentido de la resolución, \*\*\*\*\* , hizo valer el recurso de apelación en contra de la resolución del recurso de reclamación a que se refiere el inciso anterior; apelación que constituye la materia de esta sentencia.

**QUINTO. Solución del caso.** El análisis de las constancias que integran la presente causa permite declarar, infundado por una parte y fundado pero inoperante otro de los motivos de inconformidad planteados por la recurrente, con base a las siguientes consideraciones:

Refiere como único agravio la apelante que se viola el derecho humano de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 1 y 3, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila, toda vez que contrario a lo resuelto en la resolución reclamada, que la Sala sí tiene la facultad para entrar al estudio y resolver sobre el acto reclamado que versa en el Decreto \*\*\*\*\* emitido por el Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila, que como se aclaró desde un principio en el escrito de demanda, se acudió a interponer Juicio Contencioso Administrativo en contra de este Decreto por su primer acto de aplicación y los subsecuentes consistentes en el cobro del Impuesto Predial para el Municipio de Torreón, Coahuila.

Agrega que el Decreto impugnado es ilegal y por lo tanto también lo son todos sus actos de aplicación, puesto que ese Decreto es fruto de un procedimiento desapegado a

Derecho, que difiere al procedimiento esencial que para su formación obliga la ley y normas reglamentarias, y por otra parte las características de los valores que contiene son igualmente ilegales, pues no tienen como característica el ser proporcionales y equitativos ni ser equiparables al valor comercial de los inmuebles a los que sirve para el cálculo de contribuciones a la propiedad raíz, que debe concederse la anulación del Decreto combatido y en vía de consecuencia dejar sin efectos su acto de aplicación, y por ende que la sentencia emitida ordene a las autoridades conducentes a la devolución de las cantidades pagadas al tenor de dicho acto de aplicación.

Que la fundamentación utilizada por la autoridad es insuficiente, al no citar el artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual contiene las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo y en la resolución impugnada no se hace mención en cual hipótesis se actualiza este supuesto por el cual resulte improcedente la admisión del acto reclamado.

Señala que, el acuerdo impugnado también es ilegal por no ser exhaustivo al resolver el recurso de reclamación (sic), pues no se hace manifestación alguna o resuelve sobre su razonamiento contenido en el recurso de reclamación en relación a la aplicabilidad del artículo 61, fracción XVII, último párrafo de la Ley de Amparo, argumento en el que se evidenció que la procedencia del juicio contencioso administrativo al que alude el artículo 3, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Coahuila, respecto a la impugnación de los "Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos" era

una norma insuficiente sujeta a interpretación adicional, lo que se evidencia con el hecho de que incluso el Tribunal tiene que acudir a normas secundarias para justificar su decisión de considerar improcedente el juicio de origen, cuestión que la Sala responsable dejó inaudita, ya que el argumento no fue estudiado, en relación a que debió admitirse la demanda contenciosa, pues en el caso en concreto no procedía el amparo indirecto, refiriendo que este tribunal podrá observar de los conceptos de impugnación de la demanda de origen, que estos se centran en impugnar vicios formales y de procedimiento del Decreto \*\*\*\*\* , así como inobservancia de las consideraciones técnicas que llevaron a establecer de manera arbitraria los valores unitarios de suelo establecidos en el acto impugnado, cuestiones que constituyen ilegalidades cometidas tanto por el Congreso del Estado como del Ayuntamiento y la Junta Catastral, autoridades que participaron en la fijación de los valores contenidos en el decreto impugnado.

Ahora bien, una vez analizado lo anterior, se puede advertir que la materia de estudio de este recurso de apelación lo es el acto impugnado "El \*\*\*\*\* , emitido por el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, que aprobó la Tabla de Valores del Suelo y Construcción del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza para el ejercicio fiscal 2020, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila".

En razón de lo anterior, este órgano resolutor advierte que en este asunto cobra vigencia la causa de improcedencia contemplada en el numeral 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de

Coahuila, concatenada al precepto 2, de la misma ley, relacionada con el artículo 3, entendida a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, **toda vez que los actos impugnados en esta acción no son competencia** de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Ahora, si bien es cierto no se estableció por la Sala de origen el dispositivo legal del párrafo anterior, a ningún fin práctico conduciría revocar la presente resolución para que se establezca por dicha Sala tal circunstancia, toda vez que por los argumentos que se establecen con posterioridad, el fallo que se realizara sería en el mismo sentido, además, es importante tomar en cuenta, que en el acuerdo de fecha uno de junio de dos mil veinte, en la página ocho, se señaló como fundamentos del desechamiento parcial lo establecido en los artículos 13, fracción VIII de la Ley Orgánica de este tribunal, el 51, fracción I de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, en relación con el 168-A Constitucional, lo que hace que el mismo se encuentre fundamentado y motivado.

Una vez expresado lo anterior se procede a realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, los preceptos artículo 79, fracción X, 2, y 80, los tres de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, y el diverso numeral 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, disponen:

**Artículo 79.** El juicio contencioso administrativo es improcedente:

...X. En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.>> (El realce es propio).

**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.>> [El resaltado es de quien resuelve].

**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:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;

V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

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;

VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de

contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;

VIII. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;

X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;

XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

XIV. Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;

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 80.** Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.

...  
III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en el artículo anterior. [...].

Como se advierte del primer artículo inserto con anterioridad, el mismo contempla como causa de improcedencia del juicio contencioso administrativo, el supuesto de los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la legislación contenciosa administrativa.

Por su parte el numeral 2º del mismo ordenamiento legal establece que, procede el juicio contencioso administrativo previsto por dicha ley contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

El artículo 80, preceptúa la actualización del sobreseimiento del juicio contencioso, cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia previstas

en el artículo 79 de la misma ley; y el numeral 3° de la Ley Orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa, establece que este conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos ahí especificados.

Ahora, con el propósito de esclarecer la improcedencia advertida, es necesario exponer porque los actos impugnados no son materia de un juicio contencioso administrativo que deba conocer este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; lo cual se explicará a continuación.

La administración de justicia, como una de las tres funciones del Estado, es realizada a través de los tribunales a quienes se le ha dotado de poder de imperium, para que sus resoluciones sean acatadas; asimismo, de jurisdicción, entendida ésta en su sentido técnico como la actividad aplicadora del derecho que tiene como finalidad dirimir controversias y en la cual el que juzga es un tercero imparcial, un juez público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17 ha establecido en favor de los particulares el derecho de acceso a la jurisdicción, que en lo que interesa dispone:

[...]

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales [...].

Aun cuando todos los órganos dotados de jurisdicción están expeditos para administrar justicia, cada uno de ellos tiene atribuidas, de manera precisa, una serie de facultades que le permiten avocarse tan sólo a determinado tipo de negocios.

En ese orden de ideas, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...**V.** Las Constituciones y leyes de los Estados **deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. **Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares**; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;[...]

Como se advierte, el Constituyente Federal otorgó a los Poderes de los Estados, por una parte, la facultad de organizarse conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero sujeta a diversas normas y, por la otra parte, la posibilidad de que mediante sus Constituciones y leyes puedan crear tribunales de jurisdicción contenciosa administrativa, con atribuciones para dirimir conflictos suscitados entre la administración pública

estatal y los particulares, lo que significa que dispuso que **las funciones jurisdiccionales de los Tribunales Contenciosos Administrativos estarían restringidas al ámbito administrativo formal**, es decir, que **los Tribunales Contenciosos Administrativos que se instituyan sólo pueden conocer de juicios promovidos por los particulares contra actos emitidos por la administración pública estatal**.

Ahora, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece en el Capítulo II, innominado <<Del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza>>, el precepto 168-A, el cual define al órgano jurisdiccional per se, además de establecer su competencia; numeral, que dispone lo siguiente:

**[...]Artículo 168-A. El Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza,** es un organismo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establecerá su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. **Es competente para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública del Estado y los municipios y los particulares;** imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades; y fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios a la hacienda pública del estado o de los municipios, o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales [...]

De la comprensión de dicho dispositivo, se advierte que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo reproduce y amplía lo establecido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, al preceptuar que dicho órgano jurisdiccional tendrá dentro de sus atribuciones, la de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, y los particulares, principalmente.

En ese contexto, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece en su numeral 1, la determinación de la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del dicho órgano jurisdiccional, conforme a lo siguiente:

[...] **Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

El Tribunal es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Formará parte del Sistema Estatal Anticorrupción y **estará sujeto a lo establecido en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza**, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo**, a la presente ley y demás disposiciones aplicables. [...].

En esa línea de exposición y dada su importancia en este asunto, es significativo clarificar la composición de la Administración Pública en esta entidad federativa, para lo cual se acude en primer término a la Constitución Política de este Estado Libre y Soberano en su numeral 85, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, de cuyo contenido son relevantes los artículos 1 y 3; además del precepto 18, -de la misma legislación- el cual especifica las Dependencias de la Administración Pública Centralizada; por su parte, en el Título Tercero, se señalan los entes que conforman la Administración Pública Paraestatal; dispositivos, cuyos contenidos se transcriben a continuación en el orden predeterminado:

**[...]Artículo 85.** La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal y el Gobernador del Estado, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, será el Jefe de la misma, en los términos que establezcan esta Constitución y los demás ordenamientos legales aplicables.

El Congreso Local definirá en la Ley, las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y la intervención que corresponde al Ejecutivo del Estado en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el titular y las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal.

Para asegurar la buena marcha de la Administración Pública Estatal, el Gobernador del Estado, sin más limitación que las prohibiciones consignadas en los ordenamientos antes señalados, podrá dictar los decretos, acuerdos y demás disposiciones de orden administrativo que estime necesarios; así como establecer nuevas dependencias y separar, unir o transformar las existentes, en atención al volumen de trabajo y trascendencia de los asuntos públicos.

El Poder Ejecutivo contará con un Centro de Conciliación como organismo público descentralizado, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con funciones de instancia conciliatoria en conflictos o diferencias entre trabajadores y patrones, antes de acudir a los órganos jurisdiccionales en materia laboral a que se refiere el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su integración, facultades y funcionamiento se determinarán en las leyes y demás disposiciones aplicables.

El Centro de Conciliación se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

**ARTÍCULO 1.** Esta ley tiene por objeto establecer la estructura, las atribuciones y las bases para la organización y el funcionamiento de la administración pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Para el correcto ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a cargo del Titular del

Ejecutivo, **la administración pública se organiza en centralizada y paraestatal.**

La administración pública centralizada se compone por el Despacho del Titular del Ejecutivo, las secretarías del ramo y demás unidades administrativas que se integren para la buena marcha de la administración, cualquiera que sea su denominación.

La administración pública paraestatal se conforma por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas.

En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determinen la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Constitución Federal: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Constitución Política del Estado: La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza;
- III. Congreso: El Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza;
- IV. Dependencias: las secretarías del ramo que conforman la administración pública centralizada;
- V. Entidades: los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás de naturaleza análoga que conforman la administración pública paraestatal;
- VI. Estado: El Estado de Coahuila de Zaragoza;
- VII. Ley: La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza;
- VIII. Periódico Oficial: El Periódico Oficial del Gobierno del Estado, y
- IX. Titular del Ejecutivo: El Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**ARTÍCULO 18.** Para el estudio, planeación y ejecución de las políticas públicas, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Finanzas;
- III. Secretaría de Seguridad Pública;
- IV. Secretaría de Economía;
- V. Secretaría de Educación;
- VI. Secretaría de Salud;
- VII. Secretaría de Desarrollo Rural;
- VIII. Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social;
- IX. Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad;
- XI. Secretaría de Medio Ambiente;
- XII. Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas;
- XIII. Secretaría de Cultura;
- XIV. Secretaría del Trabajo;
- XV. Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y
- XVI. Secretaría de Turismo y Desarrollo de Pueblos Mágicos.

Quienes sean titulares de las secretarías integrarán el gabinete legal. Las dependencias de la administración pública centralizada tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Titular del Ejecutivo, la Secretaría de Gobierno coordinará las acciones de los secretarios y demás funcionarios de la administración pública para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo.

**ARTÍCULO 35.** La administración pública paraestatal se conforma por las siguientes entidades:

- I. Los organismos públicos descentralizados;
- II. Los organismos públicos de participación ciudadana;
- III. Las empresas de participación estatal, y
- IV. Los fideicomisos públicos. [...]

El enlace de las anteriores disposiciones pone de relieve que, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad federativa, se encuentra

acotada a dirimir los conflictos suscitados entre los particulares, por una parte, y las autoridades de la administración pública del Estado y sus Municipios.

Es relevante señalar que, la administración pública se organiza en centralizada y paraestatal.

La administración pública centralizada se compone por el Despacho del Titular del Ejecutivo, las Secretarías del ramo y demás unidades administrativas que se integren para la buena marcha de la administración, cualquiera que sea su denominación.

Por su parte la administración pública paraestatal se conforma por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas.

También compete a este Tribunal de Justicia, imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades; fincar el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias derivadas de los daños y perjuicios a la hacienda pública del estado o de los municipios, o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales.

En el marco legal expuesto, **este Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia constitucional y legal para conocer sólo de los juicios contenciosos promovidos por los particulares contra los actos administrativos emitidos por los referidos entes, no así de los conflictos surgidos entre los particulares y los Poderes Legislativo y Judicial Estatales o sus**

órganos, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido, antes bien, se precisa con claridad la competencia limitada de este tribunal.

En efecto, es menester destacar que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, no constituye una autoridad dependiente de la administración pública estatal o municipal, ni constituye un organismo o ente dotado de autonomía, sino, conforme a lo dispuesto en el precepto 3, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, **el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea popular y representativa denominada Congreso del Estado** Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

Es decir, **se trata de uno de los tres poderes en que se divide el poder público del Estado**, por lo cual **resulta evidente que sus actos, aun los materialmente administrativos, no pueden ser analizados, vía juicio de nulidad, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad federativa.**

En esa línea de exposición, es relevante insertar los contenidos de los preceptos 3, 4, 5, 6 y 37, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, los cuales son en el orden preindicado los siguientes:

**[...]ARTÍCULO 3º.** - El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea popular y representativa denominada Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

**ARTÍCULO 4º.** - El Congreso del Estado se integra en la forma y términos que establecen la Constitución Política del Estado de Coahuila de

Zaragoza y el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**ARTÍCULO 5º.** - El período de tres años durante el cual ejercen sus funciones las y los diputados, constituye una Legislatura, la que se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda. Asimismo, cada legislatura se dividirá en años legislativos que también serán identificados con números ordinales.

**ARTÍCULO 6º.** - Para cumplir satisfactoriamente con sus funciones y ejercer sus facultades, el Congreso del Estado contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, y personal de apoyo suficientes; contando con plena autonomía para el ejercicio de su presupuesto anual de egresos y para organizarse administrativamente.>>

**ARTÍCULO 37.-** Son órganos del Congreso del Estado: <sup>1</sup>

De los contenidos de dichos preceptos se advierte que, el Congreso del Estado se integra en la forma y términos que establecen tanto la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Además, es de tres años el período que comprende una Legislatura, la que se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda, lo cual sucede de igual manera, con los años legislativos.

Es relevante el precepto 6, el cual establece que para cumplir satisfactoriamente con sus funciones y ejercer sus

---

<sup>1</sup> I. El Pleno Legislativo;  
II. La Mesa Directiva;  
III. Los Grupos Parlamentarios;  
IV. La Junta de Gobierno;  
V. Las comisiones ordinarias y especiales;  
VI. Los comités;  
VII. La Diputación Permanente; y  
VIII. La Auditoría Superior del Estado. [...]

La organización y funcionamiento de la Auditoría Superior del Estado estará regulada por la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza y el reglamento interior respectivo.

facultades, el **Congreso del Estado contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, y personal de apoyo suficientes; contando con plena autonomía para el ejercicio de su presupuesto anual de egresos y para organizarse administrativamente.**

Por su parte, el artículo 37 precisa, cuales son órganos del Congreso del Estado.

En esa contextura, es evidente que los actos impugnados en esta acción –el Decreto **\*\*\*\*\***, emitido por el Congreso del Estado de Coahuila- no se encuentran comprendidos en **las funciones jurisdiccionales de este Tribunal Contencioso Administrativo**; en otras palabras, este órgano jurisdiccional **sólo puede conocer de juicios promovidos por los particulares contra actos emitidos por la administración pública estatal**, y toda vez que el Congreso del Estado de Coahuila, -no se encuentra en la administración pública- sino que es uno de los tres poderes de esta entidad federativa, es inconcuso que sus actos no pueden ser analizados por este Tribunal.

No representa obstáculo para lo anterior, el hecho de que en el artículo 3, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, se disponga que este Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tendrán competencia para conocer de <<los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación>>.

Sin embargo, dicha disposición no debe interpretarse de manera aislada, sino en conjunto con las demás normas

aplicables al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Coahuila, especialmente con lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para esta localidad, en el sentido de que dicho ordenamiento tiene por objeto regular las bases generales de los actos y procedimientos de la administración pública; así como los recursos y el juicio contencioso administrativo.

En ese sentido y contrario a lo manifestado por el inconforme, por identidad jurídica, ante los argumentos anteriores, **sí** cobra vigencia para esta entidad federativa la jurisprudencia 2a./J. 64/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolvió la contradicción de tesis 123/2012, consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo Libro XI, agosto de 2012 Tomo 1, Materias Constitucional, Administrativa, página 997, identificable con la voz y contexto siguientes:

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE  
IGNACIO DE LA LLAVE. ES INCOMPETENTE PARA  
CONOCER DE LOS JUICIOS CONTENCIOSOS  
PROMOVIDOS CONTRA LOS ACTOS  
ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO LOCAL.**

Conforme a los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, fracción VI, de la Constitución Política; 2, fracción III, 3, fracción VII, y 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 1, 3 y 4 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local se acota a dirimir los conflictos suscitados entre los particulares y la administración pública local o municipal, y diversos entes administrativos autónomos, sin incluir a otros Poderes del Estado o a sus órganos; de lo que se sigue que dicho tribunal es incompetente para conocer de los juicios contenciosos promovidos

por los particulares, o incluso por las autoridades, contra los actos materialmente administrativos del Congreso Veracruzano, porque éste no forma parte de la administración pública local o municipal, ni constituye un ente administrativo dotado de autonomía, sino que es la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo Local, es decir, uno de los tres poderes en que se divide el poder público de la entidad.

Por otra parte, y de igual manera resulta infundado lo expuesto por el apelante cuando señala que la Sala de origen no estudio, el argumento referente a que debió admitirse la demanda contenciosa, pues en el caso concreto no procedía el amparo indirecto al constituir cuestiones formales, de procedimiento e ilegalidad cometidas tanto por el Congreso del Estado como el Ayuntamiento y la Junta Catastral, quienes participaron en la fijación de valores contenidos en el decreto que pretende impugnar.

Se llega a tal calificativa, pues como se advierte de las fojas cinco y seis de la resolución al recurso de reclamación emitida por la Sala Primigenia, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en el Estudio de Fondo de dicho recurso, se tomaron en cuenta el único agravio expuesto, mismo que se examinó en su integridad, además de que se señaló que este estudio, también se basó en el último argumento del recurrente consistente en:

**CUARTO. Estudio de fondo.** Se hace del conocimiento del recurrente que se procedió al análisis del agravio formulado, examinándose en su integridad, a fin de resolver la cuestión planteada, brindando la certeza jurídica de que el asunto está resuelto conforme a derecho, pues el método planteado para el estudio de fondo del recurso no le causa alguna violación a su esfera jurídica, debido a que se escudriñó en su totalidad.

5



Agravio que se estudió de manera íntegra y se llegó a la conclusión de que deviene **infundado por inoperante**, debido a que sus argumentos son ineficaces para obtener una resolución favorable, por las siguientes consideraciones:

En su ocurso impugnatorio el recurrente arguye que la determinación combatida coarta su derecho de acceso a la justicia, pues considera que éste órgano Jurisdiccional realizó una interpretación restrictiva de las leyes en detrimento del acceso a la justicia.

El último argumento lo basa en que la fracción I del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza no restringe ni limita la procedencia del juicio de nulidad a los decretos o acuerdos de carácter general emitidos por la Administración Pública Estatal, y que, además, se soslayó que los agravios vertidos en contra del decretó 457 emitido por el Congreso del Estado, se centran en impugnar vicios formales y de procedimiento atinentes a la fijación de los valores unitarios del decreto combatido, así como la inobservancia de las consideraciones técnicas que llevaron a establecer de manera arbitraria los valores unitarios de suelo.

Una vez analizada la anterior imagen inserta, así como el contenido de la resolución que nos ocupa se puede determinar que dicha cuestión fue tomada en cuenta al momento de realizar los argumentos y consideraciones del porque el de desecho la demanda parcialmente respecto del decreto \*\*\*\*\* emitido por el Congreso del Estado.

Consecuentemente, al resultar, infundado por una parte y fundado pero inoperante otro de los motivos de inconformidad expuestos por el apelante, se **confirma** la resolución de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, que resuelve el recurso de reclamación determinando confirmar el acuerdo de fecha uno de junio de dos mil veinte dictado dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente \*\*\*\*\* , que tuvo desechar parcialmente la demanda, respecto al decreto \*\*\*\*\* emitido por el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

**PRIMERO.** Se **confirma** la resolución de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, dictado dentro del juicio contencioso administrativo con número de expediente \*\*\*\*\* .

**SEGUNDO.** Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la

resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

**NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE**, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Marco Antonio Martínez Valero**, ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez**, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY

Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada

MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación RA/SFA/049/2020 interpuesto por \*\*\*\*\*representante legal de \*\*\*\*\*en contra de la resolución dictada en el expediente \*\*\*\*\* , radicado en la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.