

**Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del
Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de
Zaragoza**

Parte accionante: *****

Autoridades demandadas: Dirección General de Seguridad Ciudadana, Presidencia Municipal y Ayuntamiento, los tres de San Pedro, Coahuila de Zaragoza.

Magistrado: Alfonso García Salinas.

Secretaria de estudio y cuenta: Nancy Santos Facundo.

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, a veintiséis de
septiembre de dos mil diecinueve.**

Visto el estado del expediente **FA/029/2019**, radicado en esta Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, para dictar sentencia; lo cual se efectúa a continuación.

ANTECEDENTES

Primero. Por escrito presentado el siete de febrero de dos mil diecinueve en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, con sede en esta ciudad, ***** , promovieron juicio contencioso administrativo en contra de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, Presidencia Municipal y el Republicano Ayuntamiento de San Pedro, Coahuila, de quienes impugnaron:

<<[...] la REDUCCIÓN SALARIAL de cada uno de los demandantes como también la SUSPENSIÓN DE DESCANSOS LABORALES a que tenemos derecho>>

Segundo. Por acuerdo datado el once de febrero de dos mil diecinueve, se radicó el expediente con el estadístico FA/029/2019 y se admitió a trámite la demanda;

se admitieron diversos medios de convicción, además se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley y se ordenó emplazar a los demandados Dirección General de Seguridad Pública Municipal, Presidencia Municipal, Presidencia Municipal y Ayuntamiento, los tres de San Pedro, Coahuila, con las copias simples y anexos exhibidos para que efectuaran su contestación, auto en el cual se hicieron los apercibimientos de ley (fojas 24 a 26 vuelta).

Tercero. Por acuerdo de veintiuno de febrero del dos mil diecinueve, se tuvo rendido el informe por parte de la directora jurídica del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, ello en cumplimiento a lo ordenado el once de febrero de dos mil diecinueve (fojas 37 a la 43 y 52).

Cuarto. Luego el once de marzo de la presente anualidad, se tuvo recibido el oficio -y anexos- signado por ***** y ***** , en su respectivo carácter de Primer Síndico y representante legal del Republicano Ayuntamiento de San Pedro, Coahuila de Zaragoza y Director de Seguridad Ciudadana del Municipio de San Pedro, Coahuila de Zaragoza (fojas 62 a 101) mediante el cual contestaron la demanda, designaron delegados, señalaron domicilio para entender diligencias de notificación, refutaron los conceptos de impugnación, adujeron la actualización de una causa de improcedencia y ofrecieron pruebas (fojas 102 y 103).

Quinto. El veintitrés de abril de dos mil diecinueve se desechó la ampliación de la demanda efectuada por la parte actora, en los términos expuestos en el mencionado acuerdo.

Además, se declaró precluido el derecho para contestar la demanda de la autoridad demandada **Presidencia Municipal de San Pedro, Coahuila de**

Zaragoza, por lo cual se le hizo efectivo el apercibimiento contenido en el auto de once de febrero de dos mil diecinueve (fojas 142 y 143).

Sexto. Mediante proveído de fecha veintiséis de junio de dos mil diecinueve, se tuvo rendido el informe por el ente crediticio *********, por medio del cual dio cumplimiento al requerimiento efectuado por esta potestad (fojas 236 y 237).

Séptimo. El doce de agosto de dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de pruebas en los términos ahí especificados (fojas 254 a 261); luego, por acuerdo fechado el veinte de agosto de esta anualidad, se certificó el fenecimiento del plazo para la presentación de alegatos, auto, que tuvo efectos para citación de sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para resolver el presente juicio en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 83, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza; y los diversos 1, 3, 11, 12 y 13, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Precisión del acto administrativo. Por razón de método y técnica, en toda sentencia primero debe analizarse y resolverse respecto de la certeza o inexistencia del acto y, sólo en el primer caso, estudiar la o las causas de improcedencia aducidas o que se adviertan en forma oficiosa por el juzgador y, por último, de ser procedente el juicio, entrar a analizar el fondo del asunto.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia por reiteración XVII.2o. J/10, emitida por el Segundo

Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, consultable en la Octava Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 76, del mes de abril de 1994, Materia Común, página 68, visible con el rubro y contenido siguientes:

<<ACTOS RECLAMADOS, CERTEZA O INEXISTENCIA DE LOS. TÉCNICA EN EL JUICIO DE AMPARO.>>¹

Es necesario precisar que la parte accionante impugnó:

<<[.] la REDUCCIÓN SALARIAL de cada uno de los demandantes como también la SUSPENSIÓN

¹ <<El artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece que procede revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento cuando, entre otros casos, el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio en primera instancia haya incurrido en alguna omisión que pudiere influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva. Por otra parte, de acuerdo con la técnica que rige al juicio de garantías, en toda sentencia de amparo, sea directo o indirecto, la autoridad que conozca del mismo, en primer lugar debe analizar y resolver respecto de la certeza o inexistencia de los actos reclamados y sólo en el primer caso, lo aleguen o no las partes, debe estudiar las causas de improcedencia aducidas o que en su criterio se actualicen, para, por último, de ser procedente el juicio, dictar la resolución de fondo que en derecho corresponda. Lo anterior es así, entre otras razones, ya que de no ser ciertos los actos combatidos, resultaría ocioso, por razones lógicas, ocuparse del estudio de cualquier causa de improcedencia y en el evento de ser fundada alguna de éstas, legalmente resulta imposible analizar las cuestiones de fondo; en otras palabras, el estudio de alguna causa de improcedencia o del fondo del asunto, implica, en el primer caso, que los actos reclamados sean ciertos y, en el segundo, que además de ser ciertos los actos reclamados, el juicio de garantías sea procedente. A mayor abundamiento, el no estudio de la certeza o inexistencia de los actos reclamados por parte del Juez de Distrito, independientemente de que es contrario a la técnica del juicio de amparo en los términos antes apuntados, entre otras cuestiones, trastoca la litis del recurso de revisión que hagan valer las partes y limita las defensas de éstas, porque la sentencia que se dicte en dicho recurso, podría carecer de sustento legal, al no poder precisarse con exactitud, en primer lugar, la materia del recurso y, en segundo lugar, sobre qué actos de los reclamados es procedente, en su caso, conceder el amparo, sin que el tribunal del conocimiento pueda suplir la omisión apuntada por carecer de facultades para ello, pues es obligación del Juez de Distrito ocuparse de la cuestión de que se trata, siguiéndose con ello el cumplimiento de la obligación constitucional de otorgar a las partes plenitud de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, como puede ser la resolución definitiva por él dictada. Así pues, si el Juez de Distrito omitió, previamente al estudio de la causa de improcedencia que estimó fundada, el análisis de la certeza o inexistencia de los actos reclamados, se actualiza la hipótesis jurídica que contempla el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, procediendo, en consecuencia, revocar la sentencia recurrida y mandar reponer el procedimiento>>.

DE DESCANSOS LABORALES a que tenemos derecho>>.

No obstante, en el juicio contencioso es una obligación efectuar la precisión del acto impugnado no solo con la expresión efectuada por la parte accionante, sino con el contenido integral de la demanda y anexos allegados con la misma, con el propósito de establecer la pretensión objetiva y real de la parte demandante.

En esa tesitura, del contexto completo de la demanda se advierte que el acto impugnado en esta acción consiste en:

- La rescisión de la relación laboral por causa imputable a la parte patronal -esto es, por reducción salarial y suspensión de descansos laborales, atribuidas a las demandadas-, por lo cual demandan las prestaciones especificadas en su demanda.

En consecuencia, procede efectuar el análisis de la procedencia de la acción contenciosa respecto al acto impugnado por los accionantes.

TERCERO. Causas de improcedencia. Por tratarse de una cuestión de orden y método procesal, la procedencia del juicio contencioso administrativo es una cuestión de orden público y de estudio preferente; en ese sentido por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 814, publicada en la página quinientos setenta y tres, tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, cuya voz y contenido son:

<<IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO. *Las causales de improcedencia en el juicio de amparo por ser de*

orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.>>

Precisado lo anterior, el representante legal del Ayuntamiento de San Pedro, Coahuila de Zaragoza, al contestar la demanda expuso que en el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza ni en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, Constitucional, se contempla la acción de rescisión de la relación laboral por causas imputables a la parte patronal, prevista en los artículos 51 y 52, de la Ley Federal del Trabajo; por lo cual la única acción a la que tienen derecho los trabajadores en este asunto es en caso de cese injustificado, por lo que solo tendrán derecho a la indemnización, por lo que -expone- resulta improcedente su reclamo toda vez que negó que los policías hayan sido dados de baja o cesados.

Lo anterior se estima fundado, tal y como se expone enseguida.

Del contexto de las aseveraciones hechas por la autoridad demandada, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, toda vez que la rescisión de la relación laboral por causa imputable a la parte patronal - por reducción salarial y suspensión de descansos laborales, atribuidas a las demandadas-, de ahí que se demanden las prestaciones especificadas en su demanda, no constituye un acto administrativo impugnabile en esta acción contenciosa, tal y como se demostrará a continuación.

Los artículos 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establecen en primer y segundo lugar, lo siguiente:

<<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.>>.

<<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 rija 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.>>

De las inserciones anteriores se advierte, que el numeral 79, establece los casos de improcedencia del juicio contencioso administrativo, específicamente su fracción X, prevé el caso de que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la ley.

Ahora, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece los actos administrativos, resoluciones definitivas y procedimientos contra los cuales procede el juicio

contencioso administrativo; así las resoluciones definitivas contra las cuales es procedente el juicio contencioso administrativo, deben ser entendidas atendiendo a su naturaleza, ya sea una resolución expresa o ficta, de modo que refleje el producto final o voluntad definitiva de la administración pública como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o bien como manifestación aislada que no requiera un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar si es o no procedente el juicio de nulidad en su contra, debe analizarse la naturaleza de la actuación administrativa de que se trata, a fin de dilucidar si constituye realmente el producto final o voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas:

a) como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento;

b) como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, en tanto contenga una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Este criterio se encuentra inmerso en la tesis 2a. X/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, Materia Administrativa, página 336, visible con la voz y contexto siguientes:

<< 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 acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.>>

El primer tipo de actos a los que alude la tesis inserta son propiamente las resoluciones administrativas, pues tienen su antecedente en un procedimiento previo, y

constituyen un <<acto administrativo decisorio -con presunción de legalidad- que decide sobre el fondo planteado o pone fin a un procedimiento, de efectos vinculantes -dotado de ejecutividad, en tanto no requiere intervención judicial y tiene ejecución coactiva-, que rige una situación jurídica concreta.>>

En cambio, el segundo tipo de actos constituyen actuaciones aisladas y su impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan una determinación o decisión de la autoridad que sea producto final o voluntad definitiva de la administración pública que, además, genere un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, y como se anticipaba, el acto debe reunir las características de unilateralidad, obligatoriedad y definitividad.

Para determinar si se reúnen estas características, debe dilucidarse la naturaleza jurídica del acto administrativo; así, la teoría general de los actos administrativos reconoce los actos de naturaleza positiva y los de naturaleza negativa. Un acto jurídico será de carácter positivo cuando consista en una conducta comisiva, es decir, en una acción de hacer. Por otra parte, los actos de naturaleza negativa consisten en una conducta omisiva o en una abstención de dejar hacer lo que la ley ordena o en dejar de reconocer u otorgar lo que la norma impone.

Ahora, toda vez que los accionantes promovieron la demanda en su carácter de policías de la Dirección de Policía Preventiva Municipal de San Pedro Coahuila, es necesario precisar que realizaban una **actividad administrativa que tiene carácter policial**, ya que las funciones de dichos elementos tienen como objetivo salvaguardar no solamente el orden público y la paz social

en la comunidad, sino también el interés público de la sociedad.

Por tanto, al tener el carácter de institución policial, rigen los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente el relativo a la naturaleza administrativa de la relación jurídica de los miembros de las instituciones policiales y de seguridad pública con el Estado.

Por identidad jurídica es aplicable la jurisprudencia P./J. 24/95, emitida por el otrora Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, septiembre de 1995, Materia Administrativa, página 43, visible con la voz y contenido siguientes:

<<POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.>>²

Ahora, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, rige las relaciones jurídicas laborales entre las entidades públicas municipales y sus trabajadores,

² <<La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.>>

tal como se advierte de los contenidos de sus preceptos 256 y 257, cuyos textos son:

<<ARTÍCULO 256. Las disposiciones de este título son de orden público y de observancia general para los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, sus dependencias centralizadas, organismos descentralizados y entidades de la administración paramunicipal; a quienes en lo sucesivo, sólo para efectos de esta materia, se denominarán Entidades Públicas Municipales. Rige las relaciones jurídicas laborales entre las entidades públicas municipales y sus trabajadores.>>

<<ARTÍCULO 257. Trabajador es toda persona física que presta un servicio físico e intelectual a las entidades públicas municipales, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la nómina de pago de sueldos.>>

Luego, el artículo 302 de la misma codificación municipal, dispone que la única acción respecto a la cual podrá optar el trabajador cesado injustificadamente será la reinstalación en el cargo o puesto que desempeñaba; acción que no es factible por la calidad de los accionantes, por así prohibirlo expresamente el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República.

Su contenido es el siguiente:

<<ARTÍCULO 302. Cuando un trabajador de base resulte cesado injustificadamente tendrá derecho a optar por la reinstalación en el cargo o puesto que desempeñaba, con todas las prestaciones que disfrutaba, o a que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión o cese, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce

meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.

Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones.>>

En ese sentido, cobra total aplicación, la jurisprudencia por contradicción de tesis 2a./J. 103/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Julio de 2010, página 310, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

<<SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.>>³

³ <<Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurren en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policíacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.>>

De lo anterior, se advierte que la codificación municipal para esta entidad federativa no contempla la rescisión de la relación laboral por causa imputable al estado o municipio patrón, -ordenamiento legal que rige las relaciones entre las entidades públicas municipales de dicho Estado y sus trabajadores-, ya que expresamente determina todo lo concerniente a la forma para dar por concluida la relación de trabajo.

Es decir, la rescisión de la relación laboral por causa imputable al municipio patrón, se contempla en los preceptos 51 y 52 de la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, en favor de los trabajadores en general, para rescindir la relación de trabajo por causa imputable al patrón.

Sin embargo, destaca que la supletoriedad únicamente debe aplicarse cuando en un ordenamiento legal, expresamente se contempla la prestación, el derecho o la institución que se va a complementar, por existir algunos aspectos no comprendidos, lo cual no se actualiza en el caso, ya que no es lógico ni jurídico acudir a la supletoriedad de la ley para crear instituciones extrañas que el legislador que formuló el Código Municipal de referencia determinó no establecerlas en esa codificación.

Por tanto, la institución relativa a la rescisión de la relación de trabajo no es aplicable supletoriamente a los trabajadores de las entidades públicas municipales, y menos por el carácter de policías de los trabajadores accionantes; de ahí que al respecto, sea improcedente este juicio contencioso.

En esa tesitura, cobran vigencia las tesis que enseguida se insertan, cuyos rubros, epígrafes y contenidos son en el orden preindicado los siguientes:

<<RESCISION DE LA RELACION LABORAL POR CAUSA IMPUTABLE AL ESTADO PATRON. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO CONCEDE ACCION A LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece en favor de los trabajadores burocráticos una acción para rescindir la relación laboral por causa imputable al Estado-patrón, similar a la prevista en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, razón por la cual no es posible aplicar una regla similar a la de este precepto, pues si bien es cierto que el artículo 11 de la ley citada en primer lugar permite acudir supletoriamente a la legislación laboral ordinaria, también lo es que, como lo ha sostenido este alto Tribunal en numerosas ejecutorias, el sistema de supletoriedad no tiene por objeto introducir a la ley instituciones ajenas o inclusive incompatibles con su estructura fundamental, sino únicamente regular las cuestiones que estando comprendidas en la ley carecen de reglamentación o están deficientemente reglamentadas.>>

[Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo I, junio de 1995, Materia Laboral, tesis P. XXVII/95, página 41.]

<<RESCISIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO. NO SE PREVÉ EN EL CÓDIGO MUNICIPAL DEL ESTADO DE COAHUILA Y NO PROCEDE LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Del contenido del artículo 530 del Código Municipal para el Estado de Coahuila, ordenamiento legal que rige las relaciones entre las entidades públicas municipales de dicho Estado y sus trabajadores, se advierte que el indicado precepto legal no contempla la acción que establecen los artículos 51 y 52 de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, en favor de los trabajadores en general, para rescindir la relación de trabajo por causa imputable al patrón, ya que expresamente determina todo lo concerniente a la forma para dar por concluida la relación de trabajo, a cuya hipótesis se refieren los artículos 571, 572 y 573 del mencionado Código Municipal, debiéndose destacar que en el último de los preceptos citados, se establece la única acción que se otorga a los trabajadores de las entidades públicas municipales en caso de cese injustificado, en el sentido de que solamente pueden optar por la

reinstalación en el cargo o puesto que desempeñaban o que se les cambie de adscripción con sus mismos derechos; por ello, en esa hipótesis no cabe la aplicación supletoria de la ley laboral, ya que si bien en su artículo 536, se establece que en todo lo no previsto en lo relativo a las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores, se aplicará supletoriamente y en su orden, el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, la Ley Federal del Trabajo, el Código de Procedimientos Civiles de dicho Estado, la costumbre y los principios generales de derecho; sin embargo, es de destacar que la supletoriedad únicamente debe aplicarse cuando en un ordenamiento legal, expresamente se contempla la prestación, el derecho o la institución que se va a complementar, por existir algunos aspectos no comprendidos, ya que no es lógico ni jurídico acudir a la supletoriedad de la ley para crear instituciones extrañas, que el legislador que formuló el Código Municipal de referencia, determinó no establecerlas dentro de este cuerpo legal. Por tanto la institución relativa a la rescisión de la relación de trabajo, no es aplicable supletoriamente a los trabajadores de las entidades públicas municipales, pues de lo contrario, se integraría al Código Municipal para el Estado de Coahuila, una institución ajena a este ordenamiento legal, invadiendo de esa manera las atribuciones que le corresponden al órgano legislativo de dicho Estado.>>

[Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo X, Julio de 1999, Materia Laboral, Tesis VIII.2o.31 L, página 903].

En ese sentido, es inconcuso que la rescisión de la relación laboral por causa imputable a la parte patronal -por reducción salarial y suspensión de descansos laborales, atribuidas a las demandadas-, respecto a la cual los accionantes demandan las prestaciones especificadas en su demanda, **no es un acto administrativo respecto al cual sea procedente el juicio contencioso, de ahí que esta acción de nulidad sea improcedente.**

En consecuencia, la rescisión de la relación laboral por causa imputable a la parte patronal -por reducción

salarial y suspensión de descansos laborales, atribuidas a las demandadas- no encuadra en los supuestos previstos en la ley orgánica de este órgano jurisdiccional, -tal y como fue expuesto con anterioridad-, por lo que procede sobreseer en el juicio contencioso administrativo, con sustento en el artículo 80, fracción II, en relación con la fracción X, del precepto 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, concatenado al diverso numeral 3, entendido a contrario sensu, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

En ese contexto, al ser procedente decretar el sobreseimiento en este juicio por los motivos expuestos, ello impide a este juzgador el estudio de los conceptos de impugnación que atañen a las cuestiones de fondo.

Por identidad jurídica sustancial, es aplicable la tesis número 1028, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, visible en la página 708, Tomo VI, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación correspondiente a los años de 1917-1995, Materia Común, cuyo título y contenido, son:

“SOBRESEIMIENTO. IMPIDE ENTRAR A ANALIZAR EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. Cuando se acredita en el juicio de garantías cualquier causal de improcedencia y se decreta el sobreseimiento, no causa ningún agravio la sentencia que deja de ocuparse de los argumentos tendientes a demostrar la violación de garantías por los actos reclamados de las autoridades responsables, lo que constituye el problema fondo, porque aquella cuestión es de estudio preferente”.

No es obstáculo a lo expuesto, que el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

Sin embargo, el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que -como quedó precisado- el artículo 79, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

Por tanto, el derecho a la jurisdicción se cumple en la medida que el gobernado puede exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, ello siempre que satisfaga los requisitos fijados por la propia Constitución y las leyes secundarias.

En consecuencia, se está ante un caso en el que no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo, porque para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de las acciones intentadas y recursos; de manera que, si bien es cierto que dichos juicios y recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y

fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia de los mismos.

En esa tesitura, al estar demostrada la causa de improcedencia analizada, procede sobreseer en el juicio, por lo cual este juzgador no se encuentra en posibilidad de analizar el fondo del asunto, lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando a la parte accionante su derecho fundamental de acceso a la justicia, puesto que el análisis de las causas de improcedencia, lo que se traduce en un sobreseimiento, constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.

Por identidad jurídica sustancial, es dable invocar la jurisprudencia VII.2o.C. J/23, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIV, Julio de 2006, Materia Común, página 921, visible con el rubro y contexto que enseguida se insertan:

“DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobreseer en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de

improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.”

Por los mismos motivos, resulta pertinente la tesis III.2o.C.3 K (10a.) sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, visible en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 2066, consultable con la voz y contenido siguientes:

“IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que

obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia.”

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 83, 85, 86, 87 y demás relativos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **sobresee** en todas sus partes el juicio contencioso administrativo promovido por *********, en términos de lo expuesto en el último considerativo de esta sentencia.

Notifíquese; personalmente a la parte accionante y mediante oficios a las autoridades demandadas.

Efectúense las anotaciones atinentes en el libro de gobierno que corresponde.

Así lo resolvió y firma Alfonso García Salinas, Magistrado de la Segunda Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, ante Enrique González Reyes, Secretario de acuerdo y trámite que autoriza y da fe de sus actos. Doy fe.

L'NSF.