

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

SENTENCIA
No. RA/028/2022

EXPEDIENTE DE ORIGEN: FA/162/2020 y FA/165/2020
RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/084/2021 y
RA/SFA/085/2021
APELANTE: AYUNTAMIENTO DE RAMOS
ARIZPE, COAHUILA DE
ZARAGOZA.
TIPO DE JUICIO: JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SENTENCIA RECURRIDA: SENTENCIA DE FECHA
VEINTITRÉS DE AGOSTO DE
DOS MIL VEINTIUNO.
SALA DE ORIGEN: PRIMERA SALA EN MATERIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA
MAGISTRADO PONENTE: ALFONSO GARCÍA SALINAS.
**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** ENRIQUE GONZÁLEZ REYES
**SECRETARIA GENERAL DE
ACUERDOS:** IDELIA CONSTANZA REYES
TAMEZ
SENTENCIA: RA/028/2022

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, dos de junio de
dos mil veintiuno.**

ASUNTO: Resolución relativa a la toca
RA/SFA/084/2021 y su acumulada RA/SFA/085/2021,
relativo a los **RECURSOS DE APELACIÓN** interpuestos por
(*****) en su carácter de Directora jurídica y
apoderada legal para pleitos y cobranzas y para actos
de administración y actuando en representación del
AYUNTAMIENTO DE RAMOS ARIZPE, COAHUILA DE
ZARAGOZA, en contra de la sentencia de fecha
veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, emitida por la
Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia
Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los
expedientes FA/162/2020 y su acumulado FA/165/2020.

ANTECEDENTES:

PRIMERO. El veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, se dictó la resolución impugnada, cuyos puntos resolutive son del tenor literal siguiente:

“[...]

PRIMERO. Procedieron los juicios contenciosos administrativos incoados por **(*****)**, así como por **(*****)**, en términos de los artículos 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza así como 3, 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Se declara la nulidad de los puntos de **(*****)**, para los efectos señalados en el considerando SEXTO de la presente sentencia.

TERCERO. El Republicano Ayuntamiento De Ramos Arizpe, Coahuila De Zaragoza, deberá dar cumplimiento a lo ordenado dentro de los quince días siguientes contados a partir de que la sentencia quede firme, de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 fracción IV y 87, segundo párrafo, de la ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el estado de Coahuila de Zaragoza.

[...]”

SEGUNDO. En fecha nueve de septiembre de dos mil veintiuno, **(*****)**, presentó Recursos de Apelación en contra de la sentencia número 36/2021 de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno (sic), replicado en los expedientes FA/162/2021 y FA/165/2021 pronunciada por la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia

Administrativa de Coahuila de Zaragoza. (fojas 003 a 009 y 042 a 048 del Toca y su acumulado)

TERCERO. Mediante oficios de fecha veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, la Primera Sala remitió a la Presidencia de este Tribunal los recursos de apelación acompañados de las constancias que integran el expediente para su trámite, de conformidad con el artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

CUARTO. En autos de fecha cinco de octubre de dos mil veintiuno, fueron admitidos los recursos de apelación y se designó al magistrado Alfonso García Salinas como magistrado ponente para la formulación del proyecto de resolución correspondiente y se da vista a las partes para que manifiesten lo que a su interés convenga, entre otras determinaciones en el contenidas, radicadas en los tocas RA/SFA/084/2021 y RA/SFA/085/2021.

QUINTO. Luego, en auto de fecha veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, se declara precluido el derecho de las partes para desahogar vista; así mismo se ordena la acumulación de los tocas RA/SFA/084/2021 y RA/SFA/085/2021; y, en auto de fecha veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, se remiten los toca y anexos al magistrado Alfonso García Salinas como magistrado ponente para la formulación del proyecto de resolución correspondiente, en términos del artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de

Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, 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 de los artículos 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 artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado 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 oficios de fecha nueve de septiembre de dos mil veintiuno, signados por la Directora jurídica y apoderada legal para pleitos y cobranzas y para actos de administración y

actuando en representación del Ayuntamiento De Ramos Arizpe, Coahuila De Zaragoza, presento recurso de apelación en contra de la sentencia de fecha Veintitrés De Agosto De Dos Mil Veintiuno, emitida por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los expedientes FA/162/2020 y su acumulado FA/165/2020.

El análisis de los agravios se realizará en orden diverso al expresado y en su conjunto 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 2011406 aplicables por identidad de razón, 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”¹.

¹ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO”².

CUARTO. Relación de Antecedentes Necesarios.

Para un mejor entendimiento del caso, es conveniente realizar una la relación de antecedentes relativos al juicio de origen FA/162/2020 y su acumulado FA/165/2020, radicado ante la Primera Sala en materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal, lo que se realiza como sigue:

4.1 Respeto del expediente FA/162/2020

4.1.1 DEMANDA. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día dos de septiembre de dos mil veinte, **(*****)** por conducto de su representante legal **(*****)**, presentó demanda de Juicio Contencioso Administrativo en contra del **Ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza, del Director de Desarrollo Urbano de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza,** así como del **Inspector adscrito a la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de Ramos**

² **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.

Arizpe, Coahuila de Zaragoza, pretendiendo la declaratoria de nulidad de las resoluciones impugnadas, esto es, el (*****) de fecha once de agosto de dos mil veinte, suscrito por el **Director de Desarrollo Urbano de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza**, y del (*****), teniendo por reproducidas sus manifestaciones como si a la letra se insertasen, aplicando el principio de economía procesal.

4.1.2 RADICACIÓN. La demanda fue admitida a trámite número de expediente FA/162/2020, en auto dictado por la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal en fecha siete de septiembre de dos mil veinte, proveído en el que entre otras determinaciones se pronunció sobre la admisión y desechamiento de las pruebas ofrecidas de la intención de la parte actora, se ordenó correr traslado a las autoridades demandadas para que contestaran la demanda.

4.1.3 CONTESTACIÓN. En fecha diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en la Primera Sala Unitaria se admitió la contestación a la demanda de la intención de las autoridades.

4.1.4 AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS. La audiencia de desahogo de pruebas tuvo verificativo el día diecisiete de junio de dos mil veintiuno.

4.1.5 ALEGATOS. En fecha veintinueve de junio de dos mil veintiuno se certificó que había transcurrido el plazo de cinco días para formular los alegatos sin que las partes lo hayan realizado.

4.1.6 SENTENCIA. En fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, se emitió la sentencia que aquí se impugna.

4.2 Respetto del expediente FA/165/2020

4.2.1 DEMANDA. Por escrito recibido en el Buzón Jurisdiccional de la Oficialía de Partes de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza el día dos de septiembre de dos mil veinte, la ciudadana **(*****)**, por sus propios derechos presentó demanda de Juicio Contencioso Administrativo en contra del **Honorable Cabildo del Republicano Ayuntamiento del Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza**, pretendiendo la declaratoria de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, esto es, la contenida en el **(*****)**, ordenando restituir el uso de suelo que originalmente tenía el **(*****)**, teniendo por reproducidas sus manifestaciones como si a la letra se insertasen, aplicando el principio de economía procesal.

4.2.2 RADICACIÓN. La demanda fue admitida a trámite número de expediente FA/165/2020, en auto dictado por la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal en fecha siete de septiembre de dos mil veinte, además se pronunció sobre la admisión y desechamiento de pruebas, se ordenó correr traslado a la autoridad demandada para que contestara la demanda.

4.2.3 CONTESTACIÓN. En fecha diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, se admitió la contestación de la autoridad demandada

4.2.4 AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS. La audiencia de desahogo de pruebas tuvo verificativo el día diecisiete de junio de dos mil veintiuno.

4.2.5 ALEGATOS. En fecha veintinueve de junio de dos mil veintiuno se certificó que había transcurrido el plazo de cinco días para formular los alegatos sin que las partes lo hayan realizado.

4.2.6 SENTENCIA. En fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, se emitió la sentencia que aquí se impugna.

4.3 TRAMITE DE ACUMULACIÓN

4.3.1 INCIDENTE DE ACUMULACIÓN. En auto de fecha veintisiete de octubre de dos mil veinte, se emitieron autos dentro de los expedientes FA/162/2020 y FA/165/2020 mediante los cuales se admitió el incidente de acumulación propuesto por las partes demandadas.

4.3.2 TRÁMITE DEL INCIDENTE. El incidente de acumulación se tramitó dentro del expediente FA/162/2020 por ser el más antiguo.

4.3.3 SENTENCIA DE ACUMULACIÓN. En fecha cuatro de febrero de dos mil veintiuno se emitió la sentencia interlocutoria número SI/001/2021, que

declaró procedente la acumulación de los expedientes involucrados, y ordenó la reanudación de dichos expedientes.

QUINTO. Solución del caso. El análisis de las constancias que integran la presente causa se abordará en su conjunto, dada la estrecha relación entre ellos, en cuanto de los mismos se expresa:

1. La sentencia del juicio contencioso administrativo vulnera en perjuicio de la autoridad municipal lo dispuesto por los artículos 4 fracciones III, V y VI, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de zaragoza y 25, 102 fracción III numeral 1 inciso a) del Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza y 27 párrafo tercero y 115 fracción V inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su inobservancia.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Aduce la parte apelante en forma toral que se soslayan las facultades que tiene para determinar la nulidad de los actos administrativos, conforme a los dispositivos enunciados de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expresando que no le es aplicable el juicio de lesividad, pues la determinación impugnada fue emitida por el órgano máximo del Ayuntamiento, en cuanto este es el competente constitucionalmente para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, máxime cuando ello atiende al interés público y en

cumplimiento a una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. El resolutor indebidamente aplica en la resolución impugnada los artículos 15 fracción IX, 131 fracción VI y 326 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza y deja de aplicar los artículos 12 fracción XXVI, 310, 312 y 313 de esa misma ley.

Manifiesta la parte recurrente de forma medular que las licencias de uso de suelo son expedidas por la Dirección de Desarrollo Urbano, unidad administrativa regida bajo las leyes de la materia y en atención especial a las disposiciones contenidas en el Plan Director de Desarrollo

Urbano, documento en el cual los municipios señalan los aprovechamientos del suelo.

Destacando que las licencias de uso de suelo son susceptibles de revocación, como sanción administrativa, no así a la Zonificación que en los planes de desarrollo urbano aprueba el Municipio, lo que implica que esta unidad administrativa no puede revocar estos últimos.

3. En mérito de la indebida aplicación o en su caso omisión de aplicar los dispositivos legales señalados en los agravios, resulta la resolución recurrida se encuentra indebidamente fundada y motivada, por tanto, se asevera por la parte

apelante, contraviene lo ordenado en el artículo 85 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Los agravios expuestos por el ente moral oficial apelante como se adelantó serán estudiados de forma conjunta dada la estrecha relación que guardan entre ellos y lo que permite estimarlos **infundados**.

Se explica.

En el caso es necesario citar los artículos 27 primer y tercer párrafo, 115 fracción V, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3º, primer párrafo, fracción II, 28, segundo párrafo, 158-A, 158-B, 158-C, 158-E, 168-N y 158-U primer párrafo fracción III inciso 1, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, los que se transcriben a continuación:

<<<Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos>>>

*“**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales

susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

“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:

[...]

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

[...].”

<<<Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza>>>

“Artículo 3º. La Soberanía del Estado se ejerce:

[...]

II. Por el Gobierno Municipal a través de los Ayuntamientos o, en su caso, de los Concejos Municipales, en el ámbito de su competencia municipal.

[...]"

“Artículo 28. El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que puedan reunirse estos Poderes, ni dos de ellos, en una persona o corporación.

El Poder Público del Municipio Libre que emana del pueblo, se deposita para su ejercicio en el Ayuntamiento o, en su caso, en el Concejo Municipal. El Ayuntamiento o el Concejo Municipal se constituirá, dentro del régimen interior del Estado, en un orden constitucional de gobierno municipal, libre, democrático, republicano, representativo y popular.

[...]"

“Artículo 158-A. El Municipio Libre es la base fundamental para la organización territorial, política y administrativa del Estado.

Los elementos que conforman el Municipio Libre son: su población, su territorio, la organización y el funcionamiento de sus órganos de gobierno y su hacienda. La ley establecerá las normas fundamentales para que cada Ayuntamiento reglamente los elementos de su Municipio, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.”

“Artículo 158-B. El Municipio Libre es un orden constitucional de gobierno natural y autónomo, con personalidad jurídica plena y patrimonio propio.”

“Artículo 158-C. La autonomía del Municipio Libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes, salvo lo dispuesto por los artículos 21, 73, fracción XXIII y 115 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 158-F. El territorio de cada Municipio determina el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y de administración de su Ayuntamiento, y constituye el espacio físico indispensable para la gestión de sus respectivos intereses y la consecución de sus fines.”

“Artículo 158-N. El Municipio Libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los Gobiernos Federal o Estatal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás leyes aplicables.

La competencia municipal se ejercerá por el Ayuntamiento o, en su caso, por el Concejo Municipal y no podrá ser vulnerada o restringida por los Gobiernos Federal o Estatal. Sin perjuicio de su competencia municipal, los Ayuntamientos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siempre que estas leyes no contravengan la competencia municipal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y demás disposiciones que emanen de ellas.

Los Gobiernos Municipales, en la esfera de su competencia y de conformidad con las disposiciones aplicables, mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y de colaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país. Los Municipios ejercerán de manera coordinada, en los términos de las disposiciones aplicables, las facultades coincidentes o concurrentes con la Federación o el Estado.”

“Artículo 158-U. Los Ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

[...]

III. En materia de desarrollo urbano y obra pública:

1. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal deberán establecer la prohibición de usos de suelo para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juego y similares, cualquiera que sea su denominación, para centros donde se presentan espectáculos con personas desnudas o semidesnudas y, para establecimientos donde se comercializan vehículos de procedencia extranjera sin acreditar su legal estancia en el Estado;

[...]"

Igualmente es necesario citar los artículos 25, 102 primer y cuatro párrafos fracción III numeral 1 inciso a) del Código Municipal, en cuanto de los mismos se establece:

<<<Código Municipal>>>

“ARTÍCULO 25. El Ayuntamiento constituye la autoridad máxima en el municipio, es independiente, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Como cuerpo colegiado, tiene carácter deliberante, decisorio, y representante del Municipio. Esta disposición se establece sin excluir formas de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión permitidos por la ley.”

“ARTÍCULO 102. El Municipio Libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los Gobiernos Federal o Estatal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, este Código y demás leyes aplicables.
[...]

En todo caso, los ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

[...]

III. En materia de desarrollo urbano y obra pública:

1. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 158-U de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza;

[...]"

De los artículos constitucionales y del código municipal transcritos con antelación se señala entre otras la competencia constitucional y soberana del municipio como base representativa popular del estado mexicano.

De igual forma se advierten de que el Ayuntamiento es el órgano máximo del Municipio, el cual entre otras atribuciones constitucionales y soberanas tiene la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Ahora, el ejercicio de estas atribuciones en cuanto son generales o individuales respecto de los gobernados, existen condicionantes para su práctica, entre ellas el que las decisiones del ayuntamiento por regla general se aprueban con todos los integrantes del ayuntamiento, llamado cabildo, mediante sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes o interinas, para el gobierno municipal, de las que pueden emanar decisiones, legislativas, jurisdiccionales, reglamentarias, y administrativas o ejecutivas.

Luego las decisiones administrativas o ejecutivas del ayuntamiento entrañan actos formal y materialmente administrativos, en cuanto constituyen una decisión unilateral de voluntad, que se externa en acuerdos de cabildo, tendientes a crear, transmitir, declarar modificar o extinguir una situación jurídica concreta y ejecutiva, que versa sobre asuntos de la administración pública y que tienen efectos de orden particular o general, siendo estos emanados de la autoridad administrativa máxima del municipio y cuya finalidad lo es la satisfacción del interés público.

Bajo este orden de ideas es necesario determinar si estos acuerdos del ayuntamiento plasmados en las actas de cabildo en cuanto a los actos administrativos se refieren, están sujetos al orbe normativo de los actos administrativos en la legislación estatal, ello es, si se encuentran sujetos a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

A fin de resolver el cuestionamiento, es necesario traer a cita el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto del este se establece:

“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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza*

*de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.
(...)”.*

De conformidad con el artículo 16 constitucional, **todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse.**

En ese sentido, en materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen:

a) Los cuerpos legales y preceptos de estos que sustenten la emisión de un acto o resolución al particular, y,

b) Los cuerpos legales y dispositivos de éstos que otorguen competencia a la autoridad que emite el acto.

Por su parte, la motivación legal ha sido definida por el Poder Judicial de la Federación en distintas jurisprudencias como la exposición de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que haya tomado la autoridad, para emitir un acto que trascenderá en beneficio o perjuicio de la esfera jurídica o patrimonial de un gobernado.

En otras palabras, cuando la autoridad administrativa emite un acto, ésta se encuentra obligada a señalar pormenorizadamente los elementos y fundamentos que la llevaron a determinar

el sentido de su decisión, en otras palabras, de estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por lo primero la cita del precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Sobre el t3pico, cobra vigencia la jurisprudencia I.4o.A. J/43, consultable en la Novena 3poca del Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, Materia Com3n, de la instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito, p3gina 1531, visible con el rubro y contenido siguientes:

“FUNDAMENTACI3N Y MOTIVACI3N. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTIA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISION.

El contenido formal de la garantia de legalidad prevista en el art3culo 16 constitucional relativa a la fundamentaci3n y motivaci3n tiene como prop3sito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qu3" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el m3rito de la decisi3n, permiti3ndole una real y aut3ntica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivaci3n pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobaci3n y defensa pertinente, ni es v3lido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es

suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitadora y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción."

Bajo esta premisa lógico-jurídica todo acto de administración en cuanto acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse y al efecto en el artículo 1 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se establece:

Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés Social. Se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de las dependencias, entidades, organismos descentralizados, públicos autónomos, desconcentrados, paraestatales de la Administración Pública del Estado así como de los Municipios, sus dependencias, organismos y entidades paramunicipales respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo y sus municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Constitución del Estado y demás leyes de carácter federal.

Por otra parte, en el artículo 2 del cuerpo normativo en cita, se establecen excepciones a la regla general de aplicación de la legislación del procedimiento invocada en cuanto del mismo se dispone:

Artículo 2. Esta ley no será aplicable en las siguientes materias:

- I. Fiscal, tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas;
- II. Responsabilidades de los servidores públicos;
- III. Laboral;
- IV. Electoral y participación ciudadana y,
- V. El ejercicio de los notarios como coadyuvantes de la función electoral.

Por tanto, en una primera conclusión de los numerales insertos, se advierte que **todos los actos formal y materialmente administrativos de emanados de las administraciones municipales deben cumplir con la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en cuanto es de orden publico y de interés general su aplicación.**

En la especie, habida cuenta, que, el acto impugnado en la vía contenciosa administrativa en los juicios de origen, se excluyen de las excepciones enunciadas en el artículo 2 de la ley en cita, les resulta aplicable la legislación de referencia, ya que no se tratan de actos fiscales, de responsabilidades de los servidores públicos, laborales, de electorales o de participación ciudadana.

Por tanto, el acto emanado del Cabildo del Republicano Ayuntamiento de Ramos Arizpe, plasmado en actas de cabildo, debe cumplir con los parámetros constitucionales de respeto a los derechos humanos y fundamentales de las personas, así como con los elementos y requisitos que se enuncian en la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, sin que ello, constituya un

soslayar las competencias y atribuciones constitucionales del municipio, pues estas tienen como premisa el respeto de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran el de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Ahora bien, la autoridad apelante refiere que la Primera Sala en Materia Fiscal resolutora al pronunciar la sentencia impugnada contraviene lo dispuesto en los numerales 4 fracciones III, V y VI, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, aduciendo que la autoridad municipal recurrente tiene las facultades para declarar la nulidad o anulabilidad del acto y que en su caso un acto nulo no produce consecuencias de derecho validas, lo que resulta infundado en los términos expuestos por la recurrente.

Esto es, las normas citadas por la parte recurrente no pueden ser sujetas de interpretación y aplicación aislada en lo tocante a las citadas a numerales 6 y 7 respecto de las demás contenidas en el cuerpo normativo del que se ven inmersas, como se pretende hacer ver por la parte apelante.

Si bien, los ordinales 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establecen en sus hipótesis normativas los supuestos facticos de nulidad o anulabilidad del acto administrativo, sus consecuencias, así como la atribución de las autoridades administrativas o jurisdiccionales según sea el caso para declararlo, estas no se encuentran

disponibles para las autoridades fuera del marco procedimental que se establece en la propia ley en cita.

Al efecto de análisis es necesario realizar una exegesis de la referida normativa y citar la exposición de motivos de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, extraída del diario de debates de la Décima Novena Sesión del Primer Período Ordinario, del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Quincuagésimo Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de fecha 27 de Junio del año 2007, en un ejercicio de interpretación armónico de la ley, en cuanto se establece en la misma, lo siguiente:

[...]

En el Gobierno de Coahuila se pretende consolidar el establecimiento de **principios legales que rijan el actuar de la Administración Pública, que definan con claridad las reglas de competencia, los elementos de los actos administrativos, los efectos de su ausencia y principios relativos al procedimiento administrativo.** Para lo cual se hace necesario la formulación de una estructura regulatoria que unifique las disposiciones dispersas en la normativa **y otorguen mayores facilidades a los ciudadanos.**

[...]

De tal forma, **resulta necesario someter de manera estricta los actos de la autoridad a las leyes y normas correspondientes. Lo anterior como un acto de seguridad jurídica para dar claridad y certeza a los gobernados que impugnan un acto o resolución de autoridad, cuando los consideran contrarios a derecho.** La mayoría de los ordenamientos estatales de carácter administrativo fijan

algún procedimiento que otorgue a los interesados la posibilidad de acudir ante la autoridad que dictó o ejecutó un acto, a efecto de combatirlo por vía legal. Sin embargo, esta diversidad puede generar confusiones, incongruencias y falta de homologación en cuanto a los requisitos, procedibilidad y resolución entre unos y otros, lo que en su conjunto provoca inseguridad jurídica.

Dada la pluralidad de actividades que desarrollan las autoridades administrativas, es indispensable que las lleven a cabo bajo esquemas previamente establecidos y en cumplimiento a la ley. De igual forma es necesario contar con un ordenamiento que instituya y establezca las bases generales de los procedimientos que regulan la actuación de la Administración Pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en un marco de un procedimiento general tipo para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así el ejercicio adecuado de las autoridades.

Es por ello que buscamos brindar certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos respecto a las acciones que se llevan a cabo dentro de la Administración Pública. A la vez, estaremos en posibilidad de facilitar a los mismos servidores públicos para que tengan las bases generales que todo acto y procedimiento administrativo debe cumplir.

[...]

En el Título Primero se señala el ámbito de aplicación de la ley; del que excluye las materias fiscal, de responsabilidades de los servidores públicos, laboral, electoral y participación ciudadana. Lo anterior, en virtud de que las funciones propias de cada una de estas materias están encomendadas por la propia Constitución, las leyes orgánicas y diversos ordenamientos, ya que se apartan del común denominador de las que son propias en el quehacer de la función administrativa. Se excluye además del ámbito de aplicación a las empresas de participación estatal, en virtud de que sus

actividades encuadran en la regulación de otros ordenamientos.

En el Título Segundo se desarrollan los principios rectores del acto administrativo que constituyen la forma en que se expresa la voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. Establece la definición, elementos y existencia legal del acto administrativo, causales de invalidez del mismo, entre otros. De manera casuística se clasifican los supuestos de nulidad, anulabilidad e ineficacia del acto administrativo, de acuerdo a la mayor o menor gravedad del vicio, **buscando siempre salvaguardar plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados.**

En el Título Tercero se hace especial énfasis al procedimiento administrativo, que se define como "El conjunto de normas que regulan la serie de actos que realiza la administración pública, en que se concreta la función administrativa, para la realización de los fines que las leyes le atribuyen competencia". A la luz de la teoría general del proceso, de la cual no está ajena el procedimiento administrativo, como especie de otros procedimientos, **éste constituye el camino condicionado jurídicamente a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior.**

La necesidad de observar ciertas formas se considera con razón, **una garantía al debido proceso legal,** esto es, que el contenido se adapte a determinada forma. El procedimiento administrativo previsto en este Título, **es una manera adecuada y eficaz de instrumentar el debido proceso legal consagrado por nuestra Constitución.**

[...]

Una vez que la Iniciativa precisa los elementos del acto administrativo, su eficacia, los supuestos de nulidad o anulabilidad del mismo y los que son causa de extinción, **se ocupa en el Título Tercero del Procedimiento Administrativo.**

La normatividad que ahora se analiza, concilia el interés privado con las exigencias

del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación.

Lo anterior es así, pues en la propia exposición de motivos se reconoce el hecho de la pluralidad y diversidad de actos en los que interviene el Estado y consecuentemente de la diversidad de procedimientos especiales a los que **el gobernado tiene que recurrir para hacer frente a los actos de la administración pública que considera lesivos a sus intereses.**

La situación antes descrita **acentúa la necesidad de un ordenamiento general que determine la forma en que el ciudadano habrá de hacer valer su derecho frente a la autoridad administrativa,** artículos 20 y 21 de la Iniciativa que ahora se estudia; fije las obligaciones de la administración pública estatal o municipal en sus relaciones con los particulares; el tiempo en que debe resolverse una petición y los efectos del silencio de la autoridad frente a la misma.

[...]

En el **Capítulo Octavo del Título Tercero** que ahora se examina, **se establece la forma de iniciar el procedimiento, y en el capítulo subsecuente la tramitación.**

[...]

En síntesis, la Iniciativa que ahora se estudia y dictamina, además de establecer las normas que determinan la existencia del acto administrativo, sus efectos y su extinción, **instaura las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo, pues respeta la garantía de audiencia, determina una fase probatoria y los plazos y términos en que debe actuarse,** así como la forma de hacer las notificaciones y las causas de terminación del procedimiento administrativo y la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que establecen garantías de procedimiento para el particular constituye una infracción que da lugar a sanciones administrativas, sin dejar de lado, como medio de defensa del gobernado, la posibilidad de que pueda impugnar mediante el recurso de Revisión, las determinaciones de la autoridad administrativa.

[...]"

De lo anterior se advierte de forma fehaciente que el la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, debe interpretarse en conjunto, pues en la propia exposición de motivos se establecen las bases mínimas que rigen la actuación de la Administración Pública.

Estableciendo un procedimiento administrativo mediante el cual, con la participación del gobernado se puede declarar la nulidad o anulación de un acto administrativo, **cuando este le irroque perjuicios.**

Lo que se debe desarrollar mediante el procedimiento que marca la propia ley del procedimiento contencioso, otorgando las mayores facilidades a los gobernados para que accedan al mismo.

Dicho procedimiento debe desarrollarse bajo la premisa del respeto de los derechos fundamentales de legalidad, garantía de audiencia y debido proceso, pues este procedimiento, constituye el camino condicionado jurídicamente a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior.

De la propia exposición de motivos se denota que el título Primero se señala el ámbito de aplicación de la ley; en el Título Segundo se desarrollan los principios rectores del acto administrativo que constituyen la forma en que se expresa la voluntad de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones buscando siempre salvaguardar

plenamente el principio de legalidad y los derechos de los administrados; en el Título Tercero se hace especial énfasis **al procedimiento administrativo**, y una vez que la iniciativa precisa los elementos del acto administrativo, su eficacia, los supuestos de nulidad o anulabilidad del mismo y los que son causa de extinción, se ocupa en **el Título Tercero del Procedimiento Administrativo que el gobernado tiene a recurrir para hacer frente a los actos de la administración pública que considera lesivos a sus intereses**; siendo **el Capítulo Octavo del Título Tercero, en el que se establece la forma de iniciar el procedimiento**, y en el capítulo subsecuente la tramitación.

Por lo que a manera de colofón el análisis de los artículos 4, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y una interpretación armónica y sistemática de la misma, no pueden ser interpretados de forma absoluta y aislada, como justificante del actuar de la autoridad apelante toda vez que iría contra la intención del legislador.

Maxime cuando en a especie la Ley del Procedimiento Administrativo, instaura las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo, en el que se verifica como núcleo duro la garantía de audiencia, debido proceso y legalidad, determinando una fase probatoria y los plazos y términos en que debe actuarse, así como la forma de hacer las notificaciones y las causas de terminación del procedimiento administrativo como medio de

defensa del gobernado ante las determinaciones de la autoridad administrativa.

Como puede advertirse, el acto administrativo es, por antonomasia, la forma que el Estado adopta para comunicarse con los particulares, así como entre los propios entes públicos que lo conforman.

De ahí que sea indispensable para declarar la nulidad o anulabilidad de actos administrativos, cumplir con todas las formalidades bajo las cuales deben ser emitidos y de acuerdo con la Ley de referencia, un acto administrativo es válido en tanto no haya sido declarada su invalidez por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional, según el caso.

Por lo que ante lo expuesto resultan infundados los agravios expresados por la autoridad apelante en el sentido de que la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, inobservo los numerales 4 fracciones III, V y VI, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de zaragoza y 25, 102 fracción III numeral 1 inciso a) del Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza y 27 párrafo tercero y 115 fracción V inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pues contrario a lo que se aduce por la parte apelante no se conculcan las facultades que tiene para determinar la nulidad de los actos administrativos, conforme a los dispositivos enunciados de la Ley del

Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, dado que estas no le otorgan la independencia y autonomía decisoria de forma unilateral y sin procedimiento previo, sobre un acto particular que afecte la esfera individual de un gobernado, quien previamente fue favorecido con una licencia de uso de suelo.

Como en el caso aconteció en el (*****), señalada como acto impugnado por los demandantes y exhibida dentro de los autos del expediente FA/162/2020³ así como FA/165/2020⁴, en lo que interesa dispone:

<< 3.- (TERCERO) **CUMPLIMIENTO A RECOMENDACIÓN 006/2020 EMITIDA EN FECHA 17 DE FEBRERO DE 2020 POR LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.** (...) EN TERCER TÉRMINO, EN CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA DE LA RECOMENDACIÓN 006/2020 EMITIDA EN FECHA 17 DE FEBRERO DE 2020 POR LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA EN AUTOS DE LOS EXPEDIENTES NÚMERO CDHEC/1/2019/077/Q, CDHEC/1/2019/079/Q, CDHEC/1/2019/085/Q, CDHEC/1/2019/088/Q, CDHEC/1/2019/089/Q, CDHEC/1/2019/090/Q, CDHEC/1/2019/092/Q; EN DICHA RECOMENDACIÓN SE ORDENA EN LA RECOMENDACIÓN QUINTA: “...QUINTO. SE DEJEN SIN EFECTO (*****); MEDIANTE LAS CUALES SE AUTORIZÓ EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE DIVERSOS PREDIOS ALEDAÑOS AL FRACCIONAMIENTO (*****) DE LA CIUDAD DE RAMOS ARIZPE, COAHUILA DE ZARAGOZA, MOTIVO DE LA PRESENTE RECOMENDACIÓN Y SE RESTITUYA EL USO DE SUELO QUE ORIGINALMENTE TENÍAN LOS PREDIOS, EN VIRTUD DE NO CUMPLIR CON LAS FORMALIDADES ESTABLECIDAS EN LA LEY

³ Foja 92 y reverso del expediente de origen

⁴ Foja 55 y reverso del expediente de origen

DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. ...". CABE SEÑALAR QUE DICHAS QUEJAS FUERON PRESENTADAS POR VECINOS DE DICHO FRACCIONAMIENTO, LAS CUALES SUSTENTAN EN LO GENERAL EN LAS SIGUIENTES RAZONES: "SE AUTORIZÓ Y PERMITIÓ LA INSTALACIÓN DE NAVES INDUSTRIALES EN ZONAS HABITACIONALES, EN CONTRAVENCIÓN A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, PROVOCANDO DAÑOS DIRECTOS CONTRA LA PROPIEDAD PRIVADA DE LOS VECINOS HABITANTES DE LA COLONIA (*****) EN DONDE SE ESTABLECIERON DICHAS NAVES, ADEMÁS AL PERMITIR LA OPERACIÓN DE DICHAS INDUSTRIAS SE PONE EN RIESGO EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO E INCLUSO A LA SALUD, AFECTANDO LA INTEGRIDAD FÍSICA Y PSICOLÓGICA DE LOS HABITANTES AL EXPONERLOS A LAS EMISIONES DE GAS, MANEJO DE RESIDUOS Y RUIDO, PROPIAS DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL; SIENDO QUE LAS ZONAS HABITACIONALES NO SON COMPATIBLES CON LAS ZONAS INDUSTRIALES.". CONFORME A LO ORDENADO EN DICHA RECOMENDACIÓN, Y ATENDIENDO TAMBIÉN A QUE ES DE INTERÉS DE LA COLECTIVIDAD Y ES DE ORDEN PÚBLICO LA PREPONDERANCIA DEL BIENESTAR GENERAL QUE DEBE PREVALECER EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE EJERCEN LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EN ESPECÍFICO LO REFERENTE A LOS USOS DE SUELO; LO ANTERIOR, PUES TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON EL OBJETO DE LOGRAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAÍS, SE HAN ESTABLECIDO MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA CON EL OBJETO DE ORDENAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ESTABLECER ADECUADAS PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS DE TIERRAS, A EFECTO DE PLANEAR Y REGULAR LA FUNDACIÓN, CONSERVACIÓN, MEJORAMIENTO Y CRECIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, DEBIENDO TAMBIÉN ATENDERSE A LO ORDENADO EN LOS ARTÍCULOS 2 Y 12

FRACCIÓN IV DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, ES OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CONTROLAR Y VIGILAR EL APROVECHAMIENTO DEL SUELO, POR SER ESTO DE UTILIDAD PÚBLICA; POR LO QUE **SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DE LOS PRESENTES: PRIMERO.- SE DEJE SIN EFECTOS EL (****); RESTITUYÉNDOSE, EL USO DE SUELO QUE ORIGINALMENTE Y PREVIO A DICHA ACTA DE CABILDO, TENÍA (****) DEL FRACCIONAMIENTO (****), CON UNA SUPERFICIE TOTAL DE 1,380.60 M2 (MIL TRESCIENTOS OCHENTA PUNTO SESENTA METROS CUADRADOS), QUEDANDO POR LO TANTO EL USO DE SUELO DE DICHO PREDIO EN HABITACIONAL DENSIDAD MEDIA (H3). (...)** TERCERO.- **SE DEJE SIN EFECTOS EL (****); RESTITUYÉNDOSE, EL USO DE SUELO QUE ORIGINALMENTE Y PREVIO (****) CON UNA SUPERFICIE DE 1,662.38 M2 (MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PUNTO TREINTA Y OCHO METROS CUADRADOS), QUEDANDO POR LO TANTO EL USO DE SUELO DE DICHO PREDIO EN HABITACIONAL DENSIDAD MEDIA (H3). (...)** EL CABILDO ACUERDA: POR UNANIMIDAD DE VOTOS; PARA DAR CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN LA RECOMENDACIÓN 006/2020 EMITIDA EN FECHA 17 DE FEBRERO DE 2020 POR LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA EN AUTOS DE LOS EXPEDIENTES NÚMERO CDHEC/1/2019/077/Q, CDHEC/1/2019/079/Q, CDHEC/1/2019/085/Q, CDHEC/1/2019/088/Q, CDHEC/1/2019/089/Q, CDHEC/1/2019/090/Q, CDHEC/1/2019/092/Q, Y ATENDIENDO A LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS QUE ANTECEDEN, SE ACUERDA.- **PRIMERO.- SE DEJA SIN EFECTOS EL (****); RESTITUYÉNDOSE, EL USO DE SUELO QUE ORIGINALMENTE Y PREVIO A DICHA ACTA DE CABILDO, TENÍA (****) DEL FRACCIONAMIENTO (****), CON UNA SUPERFICIE TOTAL DE 1,380.60 M2 (MIL TRESCIENTOS OCHENTA PUNTO SESENTA METROS CUADRADOS), QUEDANDO POR LO TANTO EL USO DE SUELO DE DICHO PREDIO EN HABITACIONAL DENSIDAD MEDIA (H3). (...)** **TERCERO.- SE DEJA SIN EFECTOS EL (****); RESTITUYÉNDOSE, EL USO DE SUELO QUE ORIGINALMENTE Y PREVIO (****), CON UNA SUPERFICIE DE 1,662.38 M2 (MIL SEISCIENTOS**

SESENTA Y DOS PUNTO TREINTA Y OCHO METROS CUADRADOS), QUEDANDO POR LO TANTO EL USO DE SUELO DE DICHO PREDIO EN HABITACIONAL DENSIDAD MEDIA (H3). (...) **GIRÉNSE(sic) INSTRUCCIONES A LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO PARA LOS TRÁMITES A QUE HAYA LUGAR.** NO HABIENDO OTRO ASUNTO QUE TRATAR, EL PRESIDENTE MUNICIPAL DA POR TERMINADA LA PRESENTE SESIÓN, SIENDO LAS 18:00 HORAS DEL DÍA DE LA FECHA EN QUE SE INICIÓ, FIRMANDO PARA DAR CONSTANCIA LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON Y ASÍ QUISIERON HACERLO.>>

De lo que, en suma, se advierte que el **Republicano Ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza**, motivo su determinación en la recomendación 006/2020 de fecha diecisiete de febrero de dos mil veinte, para dejar sin efectos, **de forma unilateral**, las (***) , y (***) .

Sin que pase desapercibido para este Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, que en la descripción de hechos⁵ de la recomendación 006/2020, se señaló que las quejas recibidas por la Comisión, de forma coincidente señalaron que:

<<En concreto, las vulneraciones a mis derechos humanos se desarrollaron de la siguiente manera:
1.- El (***) autorizó el cambio de uso de suelo de Habitacional con Densidad Media (H3) por el de Industria Ligera (L) autorizado para (***) para construcción de bodega industrial.

(...)

3.- (***) autorizó el cambio de uso de suelo de Habitacional con Densidad Media (H3) por el de Industria Ligera (L) autorizado para el (***) para construcción de oficinas, bodega de resguardo de vehículos utilitarios y estacionamiento bardeado>>

⁵ Visible a foja 98 del expediente FA/162/2020, y 61 del expediente FA/165/2020.

De igual forma, la recomendación en comento, en sus resolutivos CUARTO y QUINTO⁶ dispone:

<<CUARTO. Se cumpla con lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, en todas las actas de cabido en las que se autorice cambio de uso de suelo.

QUINTO. Se dejen sin efecto (****); mediante las cuales se autorizó el cambio de uso de suelo de diversos predios aledaños al Fraccionamiento (****) de la ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza, motivo de la presente recomendación y se restituya el uso de suelo que originalmente tenían dichos predios, en virtud de no cumplir con las formalidades establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En el caso de que la presente recomendación sea aceptada, de conformidad con el artículo 130 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza; y 102 de su Reglamento Interior, solicítese al destinatario de la presente Recomendación lo informe a esta Comisión dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación y hágase saber que, en caso contrario, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 195 párrafo tercero inciso 13 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y se procederá conforme al numeral 130 de la ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.>>

Sin que en el caso se desprenda de las propias recomendaciones la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, que el

⁶ Visibles a foja 121 del expediente FA/162/2020, y 84 del expediente FA/165/2020.

procedimiento unilateral llevado a cabo por la autoridad apelante pueda acontecer fuera del marco legal que le es aplicable y bajo la óptica de una interpretación aislada de los artículos 4, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza como lo aduce.

Pues en el caso resulta necesario establecer que, conforme a lo antes analizado, en cuanto a que la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el procedimiento administrativo establecido en ella es garante de los derechos fundamentales de legalidad, certeza seguridad jurídica, debido proceso y garantía de audiencia, debe ser instado por el particular que se ve lesionado en su esfera de derecho individual.

Por lo que, la autoridad municipal apelante a fin de dar cumplimiento a la Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza y no violentar los derechos fundamentales de los accionantes en el juicio principal, debió haber acudido ante el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, a instar la acción de lesividad sin que ello colisione de alguna manera con las citadas recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues dicha vía es la correspondiente para que las autoridades soliciten la anulación de las resoluciones administrativas favorables a los particulares, tal como se dispone en artículo 3, último párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como 2, segundo

párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que señalan:

*<<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.**>>*

<<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.**>>*

Ello, para respetar los derechos fundamentales de los gobernados incluidos los propios accionantes en los juicios de origen, sin que al efecto dicha vía contenciosa administrativa, resulte en contraposición a la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

De ahí que se estima fundada la resolución de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa, impugnada en apelación por la autoridad apelante, en los términos hasta este apartado apuntados.

En otro particular se expresa por parte de la autoridad apelante que en la Sentencia impugnada

en apelación indebidamente se aplican artículos 15 fracción IX, 131 fracción VI y 326 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza y deja de aplicar los artículos 12 fracción XXVI, 310, 312 y 313 de esa misma ley, lo cual resulta infundado.

Como ha quedado expresado en el presente considerando, el órgano máximo de autoridad del municipio si bien es competente para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Como se plasmó en párrafos precedentes, esta facultad no es absoluta en cuanto se pronuncia sobre un acto en específico y que en el caso afecta la esfera jurídica de los accionantes y debe ser acorde a la normativa aplicable al caso concreto, sin que pueda estimarse válida la aplicación aislada de los numerales 4, 6 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Luego, la Sala Unitaria Primigenia a bien tuvo en delimitar que previamente a la emisión del acto impugnado consistente en el (*****), se habían emitido licencias de uso de suelo a nombre de las partes accionantes en el juicio de origen.

Por tanto, la afectación en la esfera individual de las partes accionantes con la emisión del (*****), conduce de facto a la inmediata revocación de las licencias de uso de suelo, en los términos expuestos.

Lo que se evidencia de la propia argumentación de la autoridad apelante, en cuanto si bien, aduce que la unidad administrativa del municipio Desarrollo Urbano, puede revocar por infracciones administrativas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, mas no puede revocar las decisiones del Órgano Máximo del Ayuntamiento esto es el Cabildo de esa municipalidad apelante

Por tanto, dicha unidad administrativa se encuentra obligada a observar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal formulado y aprobado por el cabildo, al momento de expedir las licencias de uso de suelo correspondiente ello de conformidad con los artículos 12 fracción XXVI, 310, 312 y 313 Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo que acarrea en efecto inmediato que las licencias que fueran expedidas con anterioridad al acta de cabildo impugnada de origen sean revocadas como sanción administrativa ante el incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y sin previo procedimiento o respeto de los derechos fundamentales de las partes accionantes en los juicios substanciados y resueltos en la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal.

Ante ello, como bien lo estimó la Sala Unitaria al resolver los juicios FA/162/2020 y FA/165/2020, para garantizar los derechos fundamentales de legalidad, certeza seguridad jurídica, debido proceso y garantía de audiencia se estimó como mecanismo de

revocación el que contempla dicha Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo es como sanción administrativa, derivado de la solicitud presentada por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, o denuncia ciudadana, de conformidad con los artículos 15, fracción IX, 131, fracción VI, y 326, de la referida Ley, en cuanto de su contenido se dispone:

<<Artículo 15. La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

IX. Solicitar a la autoridad competente la revocación y cancelación de las licencias, certificados, autorizaciones y registros, cuando sean otorgadas en contra de lo prescrito por las disposiciones jurídicas en materia ambiental, del ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, o cuando se trasgreden dichas disposiciones;>>

<<Artículo 313. Las sanciones administrativas consisten en:

(...)

VI. La revocación de las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, certificaciones o constancias otorgadas;>>

<<Artículo 326. Toda persona tiene derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, cuando se estén llevando a cabo acciones urbanísticas que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes y programas en la materia.

Este derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.>>

De lo anterior es que se estima infundado el agravio hecho valer en este sentido, pues como se ha sostenido deben prevalecer los procedimientos garantes de la legalidad, seguridad, certeza seguridad y debido proceso, bajo los cuales se rige en el caso concreto el juicio de lesividad y del que hubiese sido oportuno el derivado de solicitud presentada por la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza, para la revocación de los actos administrativos correspondientes.

Por lo que consecuentemente al resultar infundados los dos agravios previos analizados resulta por consecuencia sin sustento e infundado el tercero de los expresados dado que exista indebida aplicación u omisión en los dispositivos legales en que tiene sustento la resolución impugnada respecto de los reseñados en los agravios estudiados previamente, por lo que consecuentemente resulta infundado que con la sentencia apelada se contravenga lo ordenado en el artículo 85 fracción II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado 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 sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, pronunciada por la Primera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del juicio contencioso administrativo

FA/162/2020 y su acumulado **FA/165/2020** en términos del último considerando de esta resolución.

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, Jesús Gerardo Sotomayor Hernández ante Idelia Constanza Reyes Tamez, Secretaria General de Acuerdos que autoriza con su firma 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

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ

Magistrado



IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos

Esta última foja corresponde a la sentencia emitida en el Toca **RA/SFA/084/2021** y su acumulado **RA/SFA/085/2021** relativos al recurso de apelación interpuesto, en contra de la sentencia de fecha **veintitrés de agosto de dos mil veintiuno**, emitida por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente **FA/162/2020** y su acumulado **FA/165/2020**. **Conste.**