

Silao de la Victoria, Guanajuato, 19 diecinueve de septiembre de 2019
dos mil diecinueve.

ASUNTO

Sentencia definitiva del juicio de lesividad con número de expediente 1947/1ªSala/15 promovido por el **Síndico del Ayuntamiento de Cuerámara, Guanajuato**, ha llegado el momento de resolver lo que en Derecho procede.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Promoción de la demanda. Por escrito presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el día 14 catorce de diciembre de 2015 dos mil quince, el **Síndico del Ayuntamiento de Cuerámara, Guanajuato**, promovió juicio de lesividad, señalando como acto impugnado el siguiente:

«a).- El acuerdo identificado como punto séptimo del orden del día, tomado en sesión ordinaria número setenta, de fecha 19 de agosto del 2015, por el H. Ayuntamiento, electo por el periodo 2012-2015; publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 18 de septiembre del 2015.»

La parte actora hizo valer como pretensiones: **1)** La nulidad total del acto impugnado; **2)** El reconocimiento del derecho de la parte actora; y; **3)** La condena a la parte demandada para que: (i) se deje sin efectos el acto impugnado; (ii) se decrete que los particulares demandados carecen de acción y de derecho alguno que derive, tenga su origen o se base en el acto impugnado; y (iii) se ordene dar vista a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, respecto de los delitos que resulten.

SEGUNDO. Trámite del proceso administrativo. Mediante auto de fecha 15 quince de junio de 2016 dos mil dieciséis, se admitió la demanda¹, se ordenó correr traslado de ella a la parte demandada y se les emplazó para que dieran contestación a la misma.

De la misma manera se ordenó correr traslado *****, con el carácter de tercero con un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Por otra parte, se tuvo a ***** por manifestando que tiene el carácter de tercero con derecho incompatible con la pretensión de la actora. Se le requirió para que señalara domicilio donde pueda ser emplazado así como para que precise si en efecto tiene el carácter de tercero o de demandado.

Se admitieron las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte demandante en el escrito inicial de demanda. Simultáneamente, se tuvo a la parte actora por designando abogados autorizados en términos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el

¹ Previa resolución del toca 30/16 PI, en que se ordenó revocar el acuerdo dictado por esta Sala el 07 siete de enero de 2016 dos mil dieciséis y admitir la demanda.

En este mismo sentido, se ordenó emplazar a ***** y ***** como demandados, debido a que de autos se advierte que no son responsables de la emisión del acto impugnado.

Se requirió a la parte actora para que señalara los domicilios de *****, *****, *****, *****, *****, *****, ***** y *****, para estar en posibilidad de emplazarlos como terceros con derecho incompatible con la pretensión del actor, toda vez que fungieron como síndico y regidores integrantes del Ayuntamiento durante el periodo 2012-2015, por tanto fueron responsables de la emisión del acto impugnado.

En atención a que la Administración de Correos asentó razón de no haber sido posible realizar la notificación a ***** ***** al ser desconocido en el domicilio señalado en autos, se requirió a la parte actora para que señalara el correcto.

Ulteriormente, en auto dictado el 15 quince de enero de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *****, ***** y *****, por dando contestación a la demanda en tiempo y forma²; y se les tuvo por objetando las pruebas documentales ofrecidas y exhibidas por la parte actora.

En otro orden de ideas, se tuvo al actor por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y por señalando los domicilios de las personas indicadas en el acuerdo de fecha 11 once de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, excepto de ***** y *****, respecto de quienes solicita se solicite dicha información al Instituto Nacional Electoral,

² Ello en virtud de la resolución de 12 doce de junio de 2017 dos mil diecisiete, dictada en el toca *****, mediante la cual se revocó el acuerdo de fecha 11 once de noviembre de 2016 dos mil dieciséis, para efecto de que esta Sala tuviera a las personas indicadas por dando contestación a la demanda oportunamente.

motivo por el cual se le requirió para que proporcionara el registro Federal de contribuyentes de las personas citadas.

Luego, se emplazó a *****, para que diera contestación a la demanda promovida en su contra. Asimismo, se ordenó correr traslado de la demanda a *****, *****, *****, *****, ***** y *****, en su carácter de terceros con derecho incompatible a la pretensión de la parte actora.

Debido a que el Ayuntamiento de Cuernavaca, Guanajuato, no ha rendido la prueba de informes que le fue solicitada, se apercibió a sus integrantes, para que lo rindieran, haciéndoles saber que de persistir el incumplimiento, se les aplicaría el medio de apremio consistente en multa.

Mediante acuerdo dictado el 13 trece de marzo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a *****, por no dando contestación a la demanda en tiempo y forma.

En este mismo sentido, se tuvo a ***** y *****, en su carácter de terceros con derecho incompatible a la pretensión del actor, por no realizando manifestaciones.

En cambio, se tuvo a *****, *****, *****, ***** y *****, por realizando manifestaciones dentro del término legal, en su carácter de terceros. Respecto de las pruebas, se les tuvo por haciendo propias las documentales ofertadas por la parte actora, así como la prueba de informe de autoridad ofrecida por los demandados *****, *****, *****, ***** y *****, así como por el tercero *****.

Además, se solicitó al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, la copia certificada de los convenios de pago celebrados por el Ayuntamiento de Cuéramaro, Guanajuato, que obren en el expediente *****.

Se tuvo a la parte actora por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado y proporcionando el registro federal de contribuyentes de las personas que les fue solicitado, por lo que se ordenó girar oficio al Instituto Nacional Electoral para el efecto de que proporcione los domicilios de ***** y *****.

También se tuvo al Ayuntamiento de Cuéramaro, Guanajuato, por rindiendo el informe de autoridad que le fue solicitado.

Luego, el 11 once de julio de 2018 dos mil dieciocho, se tuvo a ***** , por **no** dando contestación a la demanda en tiempo y forma, por lo que se hizo efectivo el apercibimiento de tener por ciertos los hechos que el actor le imputó de forma precisa, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados

En cambio, se tuvo a ***** , ***** y ***** , por dando contestación a la demanda en tiempo y forma, así como haciendo suyas las pruebas ofrecidas por la parte actora.

En relación a la prueba de informes de autoridad ofrecida por ***** y ***** , se les indicó que ésta se tuvo por rendida en acuerdo dictado el 13 trece de marzo de 2018 dos mil dieciocho.

Por otra parte, se tuvo al Instituto Nacional Electoral por informando los domicilios registrados de ***** y *****, por lo que se ordenó correrles traslado de la demanda en su carácter de terceros.

Dado que a la fecha de emisión del acuerdo no obraba en autos la copia certificada de los convenios de pago celebrados por la parte actora en el expediente *****, se solicitó al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado la remisión de la copia certificada de éstos.

El 18 dieciocho de febrero de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a ***** por **no** manifestando lo que a sus intereses convenía, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor.

Se tuvo a *****, por apersonándose a este juicio como Síndico y representante del Ayuntamiento de Cuernavaca, Guanajuato, por el trienio 2018-2021.

Por otra parte, se tuvo a la Presidenta del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Guanajuato, por dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, y por remitiendo copia certificada de las constancias del expediente *****.

En proveído dictado el 25 veinticinco de junio de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo a *****, en su carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, por **no** realizando manifestaciones.

Finalmente, se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de alegatos, la que tendría verificativo en el despacho de esta Primera Sala.

TERCERO. Audiencia final del proceso. Legalmente citadas las partes, el 12 doce de julio de 2019 dos mil diecinueve, tuvo verificativo la audiencia de alegatos, mismos que fueron presentados únicamente por los demandados *****, ***** y *****.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente juicio de lesividad, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 1, 2, 4, fracción II, 7, fracción I, inciso d), y 11, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato³; así como por lo previsto en los numerales 1, fracción II, y 305 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Causales de improcedencia y sobreseimiento. Conforme a lo establecido por los artículos 261 y 262 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en relación con los artículos 305 y 306 del mismo ordenamiento legal, relativos al juicio de juicio de lesividad, por cuestiones de orden público, previo al estudio de fondo del asunto, se

³Vigente a partir del día 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete, mediante decreto número 196, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, cuarta parte, en fecha 20 veinte de junio de 2017 dos mil diecisiete, conforme a sus transitorios primero y segundo.

procede al análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en los preceptos normativos antes citados.

Así, de oficio se advierte la improcedencia del juicio de lesividad en contra de disposiciones administrativas de carácter general, las cuales pueden ser modificadas o derogadas por la autoridad emisora.

Para arribar a la conclusión anterior, es necesario precisar que el juicio de lesividad constituye un proceso administrativo especial a través del cual una autoridad administrativa somete a consideración del órgano jurisdiccional competente, una resolución favorable al particular que fue emitida con anterioridad, en forma errónea o perjudicial, a fin de que ésta sea nulificada o modificada.

La precisada acción es diferente a esquemas y principios que regulan la materia administrativa, buscando la vigencia de la justicia administrativa, en una idea moderna de la administración que busca la igualdad y la eliminación de privilegios injustificados evitando así, por una parte, que dicha administración retome sus propios actos para deshacer lo hecho, en perjuicio de la seguridad jurídica de los afectados por dichas modificaciones. De esa manera es que, excepcionalmente, la administración pública puede constituirse como demandante y los particulares como demandados.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada 1a. CLV/2018⁴, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe:

⁴ Época: Décima Época; Registro: 2018699; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I; Materia(s): Administrativa; Tesis: 1a. CLV/2018 (10a); Página: 340.

«JUICIO DE LESIVIDAD. CONSTITUYE UN MECANISMO CUYA FINALIDAD ES HACER CUMPLIR EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO Y SE FUNDAMENTA EN EL PRINCIPIO DE QUE EL ERROR NO PUEDE IMPERAR SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO. Es verdad que todas las autoridades del Estado Mexicano, en cualquier orden de gobierno y en los ámbitos de sus respectivas competencias deben actuar de forma diligente, eficaz y eficiente, así como con estricto apego a la Constitución Federal, los tratados internacionales, a las leyes y demás ordenamientos jurídicos aplicables. Así se desprende de diversos preceptos constitucionales, como el artículo 16, que contempla el principio de legalidad, del que deriva el derecho a que los actos de autoridad se realicen con apego a lo establecido en el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de los destinatarios de tales actos. Ahora, aun cuando existe la obligación de todos los servidores públicos de desempeñar sus funciones con estricto apego a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos aplicables, es claro que el Legislador tuvo en cuenta que dicha labor no es una cuestión automática que se actualice sin excepciones; al contrario, al ser las autoridades individuos, dotados de razón y voluntad, tomó en cuenta el factor consistente en el error (propio del individuo o cualquier agrupación humana incluso organizada, como lo es el Estado Mexicano), la falta de diligencia e incluso la mala fe en el ejercicio de la función pública y, por lo tanto, previó instrumentos legales para que la función de la autoridad fuera enmendada de serlo necesario, con estricto apego al orden jurídico mexicano. Lo anterior, porque las propias disposiciones legales a las que se sujeta la autoridad administrativa para actuar, como cualquier norma general, son prescriptivas, es decir, son normas de comportamiento, por lo que su actualización no es una cuestión necesariamente infalible (como sucede con una ley natural que describe una relación necesaria entre fenómenos), sino contingente, en tanto que existe la posibilidad de que los sujetos a quienes se dirige la norma no la observen, o la observen de modo deficiente. Por ello, como las normas generales por su propia naturaleza tienen implícita la posibilidad de su incumplimiento o cumplimiento parcial o deficiente, existen tanto a nivel local como federal, mecanismos ideados con la finalidad de hacer cumplir el orden jurídico mexicano a cabalidad, en caso de que las autoridades incurran en falta, tales como el juicio de amparo o el proceso contencioso administrativo, e incluso aquellos que pueden ser instados por la propia autoridad, como es el juicio de lesividad, que, en aras de cumplir con la ley, busca enmendar un error o subsanar una actuación ilegal mediante un proceso sujeto a decisión jurisdiccional con intervención del particular a quien se ha emitido un acto o resolución administrativos favorable, pues la autoridad administrativa no puede revocar motu proprio sus actos, en tanto que pueden existir derechos o beneficios otorgados en favor de los particulares. Entonces, si se toma en cuenta que el propósito del juicio de lesividad es dar cumplimiento a las disposiciones de la ley, y no la protección de derechos (pues las autoridades no son

titulares), es evidente que el legislador consideró que el error o cualquier vicio de ilegalidad no puede imperar sobre el interés público, por lo que se dio la posibilidad a las autoridades administrativas de rectificar actos emitidos de forma ilícita, por la razón que fuere, estableciendo los lineamientos correspondientes para ello.»

Lo resaltado es propio.

En este tenor, en la discusión del dictamen en lo particular del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato⁵, se señaló respecto del juicio de lesividad lo siguiente:

«...atendido a que la lesividad refiere un procedimiento administrativo especial por medio del cual la administración pública puede revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad ya sea por error o porque causen un daño o perjuicio a la administración, quienes integramos estas Comisiones Dictaminadoras consideramos pertinente explicitar en un capítulo individual la regulación de este procedimiento especial por medio del cual la autoridad administrativa, salvaguardando el interés general puede intentar revocar algún acto administrativo que se considere viciado....»

Énfasis añadido.

Por lo que, al igual que en el proceso administrativo, el juicio de lesividad presupone la existencia de elementos que acrediten su procedencia, por ello, es necesario hacer referencia a las normas siguientes:

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

«**Artículo 305.** La autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a particulares, cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo

⁵ Diario de los Debates 09 nueve de agosto de 2007, LX Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

previsto en las leyes o reglamentos, podrá deducir su acción de lesividad ante el Tribunal o Juzgado...»

«**Artículo 306.** El procedimiento de lesividad sólo podrá iniciarse a petición de la autoridad que emitió la resolución favorable al particular, dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución...»

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

«**Artículo 7.** Las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato serán competentes para conocer: **I.** En primera instancia [...] **d)** Las resoluciones administrativas y fiscales estatales favorables a los particulares...»

Lo subrayado es propio.

De las disposiciones anteriores se advierten tres requisitos de procedencia de la acción de lesividad: el primero, que se trate de un acto o resolución –administrativo o fiscal– favorable a un particular; el segundo, que la autoridad emisora no pueda revocarlo por sí misma debido a lo previsto en leyes y reglamentos; y finalmente, el que la promovente sea la autoridad que emitió el acto impugnado.

Para efectos de este análisis, se hará referencia a los requisitos de procedencia en el orden señalado con antelación.

Es de precisar que el medio con el que cuenta la autoridad administrativa para realizar sus funciones es la emisión de actos o resoluciones administrativas⁶ de distintas clases, entre ellos contractuales o unilaterales, individuales o generales.

⁶ «**ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.» Época: Novena Época; Registro: 187637; Instancia: Tribunales

Los contractuales son los nacidos del acuerdo entre la administración pública y los particulares; los unilaterales -los que al caso concreto interesan- son los realizados por la sola declaración de voluntad de la autoridad administrativa.

En este tenor, el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, define los actos administrativos unilaterales de la siguiente manera:

«**Artículo 136.** El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales.»

De la definición legal anterior, se observa que dentro de los actos unilaterales de la administración se encuentra una diferencia entre aquellos que producen efectos jurídicos generales -o sea, para una serie indeterminada de casos-; o individuales, esto es, particulares, concretos, ya sea para un solo caso determinado, o para distintos casos individualmente especificados y determinados.

Los primeros, no son otros que aquéllos derivados de la facultad reglamentaria de la administración pública, tal es el caso de los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas.

Ilustra lo señalado la jurisprudencia 132/2001⁷, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente

«FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.»

Lo subrayado es agregado.

Mientras que los segundos, se refieren a la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

Luego, podría decirse que el término «acto administrativo» en la legislación citada admite un doble uso: amplio y restringido.

En sentido amplio, acto administrativo es toda declaración administrativa productora de efectos jurídicos, y en sentido restringido sería sólo la declaración unilateral e individual que produzca tales efectos jurídicos.

⁷ Época: Novena Época; Registro: 187983; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 132/2001; Página: 1041.

Tratándose del juicio de lesividad, no todos los actos o resoluciones administrativas son impugnables, es presupuesto necesario que el acto o resolución sea **favorable** a un particular, ello implica que se refiere a aquéllos actos que producen efectos jurídicos individuales.

Para concluir lo anterior, es necesario desentrañar el significado de «resolución favorable a un particular», para lo cual se precisa en primer lugar, que éste se refiere a un acto administrativo en sentido restringido, esto es, aquél que produce efectos jurídicos que benefician a un sujeto determinado, de manera individual y concreta, ello en virtud de que las normas aluden al otorgamiento de un beneficio «al particular» o «a particulares», lo que se reitera, denota un sujeto o sujetos determinados.

Respecto de la interpretación de dicho concepto, resulta orientadora la tesis aislada I.1o.A.E.150 A⁸, siguiente:

«ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU EFICACIA ESTÁ CONDICIONADA A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y NO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL A SUS DESTINATARIOS. Del artículo 9, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se advierte que la eficacia y exigibilidad de los actos administrativos válidos se encuentran condicionadas a su legal notificación al destinatario, sin distinguir expresamente entre los de efectos generales o individuales; sin embargo, en su segundo acápite introduce una hipótesis de excepción, consistente en que la legal notificación de los actos administrativos válidos no determinará su eficacia, si dichas actuaciones se refieren a: a) el otorgamiento de "un beneficio al particular"; o, b) actos de inspección, investigación o vigilancia. Así, la nota distintiva de estos casos, que involucran el otorgamiento de un beneficio o la realización de actos de

⁸ Época: Décima Época; Registro: 2011799; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 31, Junio de 2016, Tomo IV; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.1o.A.E.150 A (10a.); Página: 2724.

verificación, es que se dirigen a sujetos individualmente determinados, en tanto que la expresión "al particular" empleada en su redacción, denota un solo sujeto y no una generalidad, de lo cual se colige que dicho precepto se refiere a actos administrativos de efectos individuales o particularizados. Por su parte, el artículo 4 del mismo ordenamiento contiene una disposición complementaria, en el sentido de que la publicación en el Diario Oficial de la Federación será la condición para que los actos administrativos de carácter general, como los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que establecen obligaciones específicas en materia de competencia, y cualquier otro tipo de actos de naturaleza análoga, produzcan efectos jurídicos. Por tanto, la eficacia de estos últimos está condicionada a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y no a la notificación personal a sus destinatarios.»

Énfasis agregado.

Una «resolución favorable a un particular», puede provenir ya sea de un procedimiento administrativo efectuado de oficio por la Administración Pública o bien, a instancia de una persona interesada. Determinar la legalidad o ilegalidad de esa resolución constituye precisamente el objeto principal del Juicio de Lesividad.

El procedimiento oficioso mediante el cual la autoridad podría generar una resolución favorable se da cuando dicha autoridad administrativa ejerce sus facultades de comprobación respecto de un determinado particular, ya sea a través de una visita domiciliaria, una revisión de gabinete o incluso una revisión física de bienes y al término de dicha revisión la autoridad emite una resolución que resulta acorde a los intereses del particular sujeto a revisión.

Por su parte, el procedimiento administrativo a instancia de parte interesada que genera una resolución favorable, es aquel que un

particular promueve o provoca con motivo de la formulación de una petición ante la autoridad administrativa en la que le solicita la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.

Por consiguiente, una resolución administrativa favorable es un acto administrativo que define o da certeza a una situación legal o administrativa a través del mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas individuales⁹, por lo que entre las características de ésta, se destaca que debe ser emitida por una autoridad administrativa -de lo contrario sería objeto de un juicio de distinta naturaleza-, debe constar por escrito, excepto cuando se trate de una afirmativa ficta, y debe ser individual y afectar a una persona o personas concreta, puesto que el promover un proceso contencioso es un acto personalísimo, de ahí que la resolución favorable debe ser partícipe de la misma naturaleza.

Ilustra lo anterior, la tesis aislada P. XXXVI/2007¹⁰ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe:

«RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS FAVORABLES A LOS PARTICULARES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 36 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU NATURALEZA JURÍDICA. La resolución administrativa de carácter individual favorable a un particular a que se refiere el citado precepto, consiste en el acto de autoridad emitido de manera concreta y que precisa una situación jurídica favorable a una persona determinada, sin que de modo alguno se fijen criterios generales que puedan o no seguirse por la propia autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos, determinación que, la mayoría de las veces, obedece a una consulta jurídica que realiza el particular a la autoridad fiscal sobre una situación real, concreta y presente, por lo que al vincular a ésta no puede revocarla o modificarla

⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 1ª ed. Porrúa, México 2003, pag. 235.

¹⁰ Época: Novena Época; Registro: 170610; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Materia(s): Administrativa; Tesis: P. XXXVI/2007; Página: 27.

por sí y ante sí, ya que goza del principio de presunción de legalidad, de manera que debe impugnar su validez en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.»

Lo resaltado es propio.

También resulta orientador el pronunciamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al emitir la tesis VIII-P-SS-366, que es del tenor siguiente:

«JUICIO DE LESIVIDAD. ALCANCE DEL CONCEPTO DE RESOLUCIÓN FAVORABLE PARA EFECTO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO.- El artículo 2º, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la facultad de las autoridades de la Administración Pública Federal para promover el juicio contencioso administrativo federal -denominado juicio de lesividad- en contra de una resolución administrativa favorable a un particular, cuando estime que es contraria a la ley. Al respecto, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 56/2013, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la Décima Época, libro XXIV, septiembre de 2013, tomo 2, página 1385, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que por resolución favorable, para efectos del juicio de lesividad, se entiende aquel "acto de autoridad emitido de manera concreta, particular o individual, precisando una situación jurídica favorable a un particular determinado, sin que con ella se den o se fijen criterios generales que pueden o no seguirse por la autoridad emisora o por sus inferiores jerárquicos." De ahí que, para determinar si una resolución califica como favorable debe atenderse a los efectos y consecuencias jurídicas que produjo o produce la resolución en la esfera jurídica del particular, que lo coloquen en una situación de beneficio o ventaja en posible perjuicio del interés público, lo que acontece cuando en la resolución se haya accedido a lo solicitado por el particular, se otorgue o reconozca un derecho subjetivo, se le exima total o parcialmente de una obligación, o bien, se determine su situación jurídica concreta en sentido favorable. Lo anterior, se actualiza en el caso en que la autoridad impugne, vía juicio de lesividad, el acta final de una visita domiciliaria en materia fiscal, porque considera que los visitadores asentaron

ilegalmente que no existían irregularidades que hacer constar, dado que la visitada se había autocorregido, pasando por alto que el contribuyente no había pagado todas las cantidades adeudadas en el ejercicio revisado, como lo exige el artículo 16 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente; de ahí, que dicha resolución califica como favorable en la medida en que los visitadores, con su actuar, eximieron a la empresa contribuyente de una obligación de carácter fiscal, esto es, la relativa a enterar de manera integral el monto que corregía su situación fiscal.»¹¹

Lo destacado no es de origen.

Luego, por «resolución favorable al particular» a que se refieren los artículos 305 y 306 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se entiende al acto administrativo emitido por una autoridad administrativa de manera concreta, individual y particular¹², cuando se haya accedido a lo solicitado por el gobernado, se le otorgue o reconozca un derecho subjetivo, se le exima total o parcialmente de una obligación, o bien, se determine su situación jurídica concreta en sentido favorable.

Como se advierte, los actos administrativos de carácter general tales como decretos, estatutos, lineamientos, reglamentos, bandos de policía

¹¹ **PRECEDENTES: VIII-P-SS-342** Juicio de Lesividad Núm. 15/3108-24-01-01-01-OL/16/32-PL-02-00.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 14 de noviembre de 2018, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Nora Elizabeth Urby Genel.- Magistrado encargado de la Tesis: Juan Manuel Jiménez Illescas.- Secretaria: Lic. Diana Patricia Jiménez García.- Secretario encargado de la Tesis: Lic. David Alejandro Alpide Tovar. (Tesis aprobada en sesión de 24 de abril de 2019) R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 34. Mayo 2019. p. 134. **VIII-P-SS-350** Juicio de Lesividad Núm. 16/65-24-01-03-03-OL/16/36-PL- 09-00.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 15 de mayo de 2019, por mayoría de 9 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Alfredo Salgado Loyo.- Secretario: Lic. Enrique Camarena Huezca. (Tesis aprobada en sesión de 15 de mayo de 2019) R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 35. Junio 2019. p. 107. **REITERACIÓN QUE SE PUBLICA: VIII-P-SS-366** Juicio de Lesividad Núm. 15/3246-24-01-02-08-OL/17/17-PL-01-00.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 7 de agosto de 2019, por unanimidad de 11 votos a favor.- Magistrado Ponente: Manuel Luciano Hallivis Pelayo.- Secretario: Lic. Roberto Alfonso Carrillo Granados. (Tesis aprobada en sesión de 7 de agosto de 2019). R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 37. Agosto 2019. p. 44.

¹² Acto administrativo de carácter singular que se dirige a una persona.

y buen gobierno, así como disposiciones administrativas, no son susceptibles de impugnación a través del juicio de lesividad, puesto que no tienen cabida en el concepto de «resolución favorable a un particular» a que se hizo referencia en el párrafo que precede.

Los citados actos administrativos de carácter general, son semejantes en sus condiciones a las normas generales de naturaleza legislativa, al ser expresión del ejercicio del poder de creación normativa dirigido a regular un sector de interés público.

Lo indicado en virtud de que sus destinatarios no están determinados, por lo que a través de ellos no se resuelve una situación jurídica de forma concreta, a diferencia de los actos administrativos singulares o individuales como se expuso supralíneas.

En el caso, el acto administrativo que pretende nulificar la promovente lo constituye la aprobación de las «Disposiciones Administrativas para otorgar una prestación a favor de los trabajadores de confianza al término de su relación laboral con el municipio de Cuerámaro, Guanajuato», acuerdo tomado por unanimidad de votos de los integrantes del Ayuntamiento de Cuerámaro, Guanajuato, en la sesión ordinaria número 70 setenta, de fecha 19 diecinueve de agosto de 2015 dos mil quince, concretamente en el punto séptimo del orden del día.

Esto es, un acto administrativo de carácter general, con destinatarios indeterminados, que regula en el municipio de Cuerámaro, Guanajuato, el otorgamiento de una prestación de carácter laboral en favor de sus trabajadores de confianza al término de una relación laboral.

Así lo dispone el artículo 8 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, que es del tenor siguiente:

«**Artículo 8.-** Quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros de las policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y los trabajadores de confianza, pero tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos y municipios, mediante disposiciones de carácter general, podrán establecer una prestación a favor de los trabajadores de confianza al término de la relación laboral, cuyo importe en ningún caso podrá ser superior al equivalente a tres meses de salario, más la prima de antigüedad en los términos de la fracción I del artículo 63 de esta ley.»

Lo subrayado no es de origen.

Por lo tanto, el acto administrativo con carácter general es inimpugnable a través del juicio de lesividad al tratarse de una «resolución favorable a un particular», de ahí la improcedencia de este juicio.

Más aún que el artículo 305 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de y los Municipios de Guanajuato, establece una segunda condicionante para la procedencia del juicio de lesividad, al indicar que la acción de lesividad podrá deducirse por la autoridad «cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo previsto en las leyes o reglamentos», de donde queda claro que si la autoridad emisora del acto cuya nulidad se pretenda está facultada para revocarlo por sí misma, el juicio de lesividad resultará improcedente.

En este tenor, el artículo 236 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, señala textualmente lo siguiente:

«**Artículo 236.** Los ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.»

«**Artículo 240.** Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, para ser válidos, deberán ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.»

Lo subrayado es propio.

Asimismo, el artículo 139 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala:

«**Artículo 139.** Los actos administrativos de carácter general deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado para que produzcan efectos jurídicos.

Los formatos que expidan las autoridades administrativas deberán publicarse previamente, para su aplicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

La modificación o extinción de los actos a que se refiere este artículo, también deberá publicarse.»

Énfasis añadido.

Por su parte, el artículo 49 del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Cuernavaca, Guanajuato, señala la potestad del Ayuntamiento de revocar sus acuerdos por mayoría calificada, pues textualmente prevé:

«**Artículo 49.-** Los acuerdos del Ayuntamiento sólo podrán revocarse por la mayoría calificada de sus integrantes. En caso de que exista afectación a terceros se deberá respetar la garantía de audiencia.»

De las normas anteriores se obtiene que los actos administrativos de carácter general aprobados por el Ayuntamiento -como el que se impugna en este juicio-, podrán ser modificados -reformados y adicionados- e incluso extinguidos, por acuerdo de dicho órgano colegiado por la mayoría calificada de sus integrantes, con la condicionante de que ello deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, **y producirán sus efectos a futuro, esto es, a partir de dicha publicación, ello implica que los efectos jurídicos no se retrotraerán.**

Lo anterior encuentra su razón de ser en el hecho de que las disposiciones administrativas, al ser un acto materialmente legislativo, les resulta aplicable el principio de irretroactividad de ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se obliga al legislador, y en este caso al Ayuntamiento, a no expedir disposiciones de carácter general que en sí mismas resulten retroactivas en perjuicio de persona alguna.

Así las cosas, en virtud de la posibilidad con la que cuenta el Ayuntamiento para revocar el acto administrativo, deja de cumplirse la condicionante prevista en el numeral 305 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; ergo, **procede decretar el sobreseimiento en este**

Municipios de Guanajuato, serán partes en el juicio de lesividad: (i) el actor o demandante que será la autoridad que emitió el acto impugnado; (ii) los demandados, cuyo carácter lo tienen los particulares o gobernados a quienes favorece la resolución o acto administrativo cuya modificación o nulidad pide la autoridad administrativa; y (iii) los terceros con derecho incompatible a la pretensión del actor.

Las normas indicadas en el párrafo anterior, disponen expresamente lo siguiente:

«**Artículo 250.** Son partes en el proceso administrativo:

- I. El actor;
- II. El demandado; y
- III. El tercero.»

«**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

- a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa; y
- b) Las autoridades en aquellos casos en los que se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular que cause lesión al interés público;

II. Tendrán el carácter de demandado:

- a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y
- b) Los particulares a quienes favorezca el acto o la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; y

III. Tendrá el carácter de tercero, aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.»

«**Artículo 253.** La representación de las autoridades corresponderá al titular del órgano administrativo, quien podrá ser suplido, en su caso, por los servidores públicos a quienes las leyes o los reglamentos otorguen esa atribución.»

«**Artículo 305.** La autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a particulares, cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo previsto en las leyes o reglamentos, podrá deducir su acción de lesividad ante el Tribunal o Juzgado...»

«**ARTÍCULO 306.** El procedimiento de lesividad sólo podrá iniciarse a petición de la autoridad que emitió la resolución favorable al particular, dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda.»

Lo subrayado es propio.

Así se especifica como requisito de procedibilidad del juicio de lesividad, que sea la autoridad administrativa emisora del acto impugnado la que inste el juicio y no otra diversa.

Con la finalidad de dilucidar lo anterior, es necesario hacer referencia al contenido del artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa en lo conducente lo siguiente:

«**Artículo 115.** Los estados [...] teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, **integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado [...]

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

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

Énfasis agregado.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado de Guanajuato, establece:

«**Artículo 107.-** Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los Ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado.»

«**Artículo 108.-** Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal y del número de Síndicos y Regidores que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de miembros que los integren sea menor de ocho ni mayor de diecinueve...»

Lo subrayado no es de origen.

A su vez, los artículos 25, fracción III, 61, 62, 70 y 78 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, respecto de los ayuntamientos y el síndico como integrante de éste cuerpo colegiado, disponen:

«Artículo 25. Los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, uno o dos síndicos y el número de regidores que enseguida se expresan [...]

III. Los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámara, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacua, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con un síndico y ocho regidores.»

«Artículo 61. Los ayuntamientos deberán resolver los asuntos de su competencia colegiadamente, y al efecto, celebrarán sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes que serán públicas, con excepción de aquellas que conforme esta Ley, deberán ser privadas y preferentemente en horario diurno.»

«Artículo 62. Las sesiones del Ayuntamiento serán válidas con la asistencia de más de la mitad de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, presidiéndola el presidente municipal. En su ausencia, dirigirá los debates el síndico o el primero de ellos en los ayuntamientos en que existan dos, auxiliado por el secretario del Ayuntamiento.

«Cuando durante el transcurso de una sesión se pierda el quórum necesario para que ésta sea válida, se terminará la misma.»

«Artículo 70. Los acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría simple de votos, salvo aquéllos en que por disposición de esta Ley u otras leyes, se exija mayoría absoluta o calificada. En caso de empate el presidente municipal tendrá voto dirimente.»

«Artículo 78. Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los intereses municipales;

II. Representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y podrá delegar esta representación...»

Lo resaltado es propio.

De las disposiciones constitucionales y legales transcritas, se advierte que el Ayuntamiento, concretamente el de Cuerámara, Guanajuato, se integra por el presidente municipal, un cuerpo de 08 ocho regidores; y un síndico.

Asimismo, que el Ayuntamiento tiene la facultad -entre otras-, de aprobar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, ello de forma colegiada, en sesión ordinaria, extraordinaria o privada, según sea el caso, en la que estén presentes más de la mitad de la totalidad de sus integrantes, mediante el voto por mayoría simple.

En este tenor, el acto impugnado en este juicio lo constituye la aprobación de las «Disposiciones Administrativas para otorgar una prestación a favor de los trabajadores de confianza al término de su relación laboral con el municipio de Cuerámara, Guanajuato.», acuerdo tomado por unanimidad de votos de los integrantes del Ayuntamiento de Cuerámara, Guanajuato, en la sesión ordinaria número 70 setenta, de fecha 19 diecinueve de agosto de 2015 dos mil quince, concretamente en el punto séptimo del orden del día.

Lo anterior se acredita con el acta de sesión referida, debidamente suscrita por los integrantes del Ayuntamiento de Cuerámara, Guanajuato, -presidente, síndico y 08 ocho regidores-, consultable en fojas 20 a 43 del expediente en que se actúa, documento público al haber sido emitido por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, así como por la existencia de signos exteriores como firmas, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48, fracción II, 78 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el

Estado de Guanajuato y sus Municipios, aunado a que no fue objetado por las demás partes del juicio.

De modo que, si las «Disposiciones Administrativas para otorgar una prestación a favor de los trabajadores de confianza al término de su relación laboral con el municipio de Cuerámaro, Guanajuato.», fueron aprobadas por el Ayuntamiento en forma colegiada, para accionar el juicio de lesividad también debió existir en su caso un acuerdo en el que de manera previa el citado órgano colegiado expusiera las razones y fundamentos para considerar que las resoluciones en cuestión son ilegales y en el que se expresara su voluntad para la promoción del juicio de lesividad, ello de conformidad con los artículos 61 y 62 de la citada Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Sin embargo, en la especie, éste no fue aportado como prueba, lo que se advierte de autos del expediente en que se actúa.

Es de destacar que si bien el síndico es el representante legal del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte -lo que no está en duda-, ello no significa que por sí solo cuente con la legitimación requerida por los artículos 305 y 306 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para accionar un juicio con el fin de pedir la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, emitido por el Ayuntamiento -órgano colegiado- y no únicamente por el Síndico.

De ahí que si la autoridad accionante del presente juicio de lesividad demandó la nulidad de un acto emitido por el Ayuntamiento, en esa medida se considera que carece de legitimación activa en la causa, al no ser el titular del derecho de impugnar esos actos.

Es por ello que los artículos 305, primer párrafo, y 306 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, prevén que será la autoridad emisora del acto o resolución administrativa favorable a particulares, la que promueva el juicio de lesividad.

Por ende, resultaba necesario que el propio Ayuntamiento de Cuerámara, Guanajuato, manifestara su voluntad de instar el juicio de lesividad, no tanto para otorgarle la facultad al síndico municipal de representarlo en el trámite respectivo, sino para que al promover éste, no existiera duda de la voluntad del órgano colegiado en pretender la nulidad del acto en cuestión.

Resulta ilustrativa la tesis aprobada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es del tenor siguiente:

«JUICIO DE LESIVIDAD. SU IMPROCEDENCIA CUANDO SE PROMUEVE POR AUTORIDAD QUE NO EMITIÓ LA RESOLUCIÓN FAVORABLE IMPUGNADA NI ES EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENEZCA LA AUTORIDAD DEMANDANTE.- El artículo 11, antepenúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo mencionado, como de su competencia. Del contenido de dicho artículo se desprende que en el mismo se contiene la competencia para conocer de los juicios de lesividad a fin de que las autoridades administrativas puedan solicitar la anulación de las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en la fracciones del artículo 11, aludido, como de su competencia. Lo anterior, en virtud de que el acto administrativo no puede ser revocado por la autoridad que lo emitió cuando el mismo constituye una resolución favorable a un particular, situación en la cual únicamente podrá solicitarse su anulación o modificación vía juiciocontencioso administrativo ante este Tribunal, esto

es mediante el denominado por la doctrina, como "juicio de lesividad", lo que se traduce en que **la interposición de dicho juicio sólo es posible por la autoridad emisora de la resolución impugnada o la dependencia a la que pertenezca y no por una diversa autoridad.** En consecuencia, si un juicio de lesividad se promueve por una autoridad que no fue la emisora de la resolución impugnada, ni la dependencia a la que pertenezca, resulta improcedente dicho juicio por carecer de legitimación activa en juicio, porque se presenta la demanda por quien no tiene la titularidad del derecho que se cuestiona, y por ello, no es la idónea para estimular la función jurisdiccional, actualizándose las hipótesis de improcedencia previstas en las fracciones I y XIV, de artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, y el sobreseimiento de dicho juicio de lesividad conforme al artículo 203, fracción II del mismo Ordenamiento legal.»¹⁸

Énfasis añadido.

De lo contrario, se llegaría al absurdo de que el síndico municipal estuviera en posibilidad de promover juicio de lesividad para solicitar la nulidad de cualquier acto administrativo que emita el Ayuntamiento, sin que necesariamente ese órgano colegiado esté de acuerdo, por lo que en aras de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica, la nulidad de la resolución favorable a un particular¹⁹, cuando así proceda debe ser solicitada por la propia autoridad que la emitió, y no sólo por algunos de los miembros en representación del Ayuntamiento.

Así, únicamente la autoridad que ha dictado el acto que se pretende nulificar, es quien tiene la facultad para demandar su nulidad, salvo que se demuestre un acuerdo o determinación del mismo Ayuntamiento que refleje su voluntad para anular las resoluciones favorables a un particular, o en su caso para que autoridad diversa como es el caso del

¹⁸ Juicio No. 6903/01-17-04-9/ac2/481/03-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 18 de junio de 2004, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez. (Tesis aprobada en sesión de 18 de junio de 2004) R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 47. Noviembre 2004. p. 106

¹⁹ Considerando que en el presente asunto no estamos en presencia de una «resolución favorable al particular».

síndico, en nombre y representación del órgano colegiado que dictó el acto, inste la acción en su nombre.

Por lo anterior, se concluye que si bien por ley, el síndico municipal actúa como representante legal en los litigios del Ayuntamiento, lo cierto es que debió existir un acuerdo previo en el que el citado órgano colegiado expresara la determinación de solicitar la nulidad de las «Disposiciones Administrativas para otorgar una prestación a favor de los trabajadores de confianza al término de su relación laboral con el municipio de Cuernavaca, Guanajuato.» aprobadas por unanimidad en sesión ordinaria, pues es el Ayuntamiento quien tiene el derecho de accionar el juicio de lesividad y quien cuenta con legitimación en la causa; y así en ese orden, el síndico se encontraría legitimado para promover el juicio en su representación, lo que en la especie no aconteció.

Como resultado del estudio anterior, se tiene por actualizada en el presente proceso las causales de improcedencia contenidas en el artículo 261, fracción I y VII, en relación con los artículos 305 y 306 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, consistente en que el juicio de lesividad no fue instado por la autoridad que emitió el acto impugnado, sino por una diversa carente de legitimación activa; aunado a que no se demandó una resolución favorable a un particular, y que las disposiciones controvertidas pueden ser modificadas o revocadas por el Ayuntamiento sin conculcar derechos adquiridos al amparo de las mismas.

En consecuencia, se decreta el **sobreseimiento** en el presente proceso administrativo, de conformidad con el artículo 262, fracción II, del

Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, al sobrevenir las causas de improcedencia referidas con anterioridad.

Se precisa que en virtud del sobreseimiento decretado en este juicio, el órgano resolutor no debe analizar los conceptos de nulidad encaminados a demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, que constituye el problema de fondo.

Menos aún puede este juzgador emitir un pronunciamiento distinto al sobreseimiento (como reconocer al actor derechos), después de haber establecido la improcedencia del juicio con base al análisis del acto controvertido.

Dado que el sobreseimiento es una institución de carácter procesal que pone fin al juicio, al aparecer una causa que impide se resuelva la cuestión de fondo planteada; por tanto, no puede existir ninguna declaración del juzgador sobre la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y se dejan las cosas en el estado que se encontraban antes de la presentación de la demanda.²⁰

Por lo mismo, el juzgador tampoco puede emitir un pronunciamiento sobre aspectos que atañen las pretensiones secundarias solicitadas por el impetrante, en tanto éstas dependen de la declaración de nulidad del acto administrativo -derivado del análisis de fondo- y, sólo superado

²⁰ Razonamiento tomado de la jurisprudencia (III Región) 3o. J/2 (10a.), de la Décima Época, con número de registro 2009835, del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco; publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 21, agosto de 2015, tomo II, página 1927, de título: «CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO. SON INFUNDADOS AQUELLOS QUE REPROCHAN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE LA OMISIÓN DE ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD DE FONDO, SI EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SE SOBRESEYÓ AL ACTUALIZARSE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO».

ello, puede abordarse el estudio sobre la procedencia o improcedencia de dichas pretensiones accesorias.²¹

Es por ello que, al haberse decretado el sobreseimiento en la presente instancia, no es dable que este Juzgador se pronuncie respecto a los derechos solicitados por la actora y en ese sentido, no es procedente efectuar condena alguna a la parte demandada.

Lo anterior con sustento en la siguiente jurisprudencia:

«SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. No causa agravio la sentencia que no se ocupa de los conceptos de anulación tendientes a demostrar las causales de nulidad de que adolece la resolución impugnada, que constituye el problema de fondo, si se declara el sobreseimiento del juicio contencioso-administrativo.»²²

Con fundamento en los artículos 1, fracción II, 249, 261, fracción I, y 262, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se:

RESUELVE

²¹ Resulta ilustrativa la tesis aislada publicada en la Séptima Época, con número de registro 245059, por la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 217-228, séptima parte, página 213, que se transcribe: **«PRESTACIONES ACCESORIAS, CARECE DE INTERES EL ESTUDIO DE LAS, CUANDO NO ESTA ACREDITADA LA ACCION PRINCIPAL, POR SER LA BASE PARA SU PROCEDENCIA.** Si la acción principal no se acreditó con los elementos de prueba aportados, y ésta debió servir de base para cuantificar lo reclamado, no existe sustento para estudiar la procedencia de las demás prestaciones reclamadas, dada la relación que guardan entre sí, aun cuando el pago de estas últimas no fueran controvertidas por la codemandada, ya que la relación guardada las hace dependientes de la principal, careciendo su estudio del requisito de interés».

²² Octava Época. Registro: 212468. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 77, Mayo de 1994. Materia(s): Administrativa. Tesis: VI. 2o. J/280. Página: 77

PRIMERO. Esta Primera Sala resultó competente para conocer y resolver el presente proceso administrativo.

SEGUNDO. Se decreta el sobreseimiento del juicio de lesividad, por los motivos y fundamentos expuestos en el Considerando Segundo del presente fallo.

Notifíquese a las partes.

En su oportunidad procesal, archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el Libro de Registro de esta Primera Sala.

Así lo proveyó y firma el Maestro Gerardo Arroyo Figueroa, Magistrado Propietario de la Primera Sala, actuando legalmente asistido de la Licenciada Ruth Esther Rodríguez García, Secretaria de Estudio y Cuenta, que da fe.