



**RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE: 60/2018 SA**

ACTOR: ***1.**

**AUTORIDAD: COORDINADOR
DE ATENCIÓN CIUDADANA DE
PRESIDENCIA MUNICIPAL DE
TIJUANA.**

**MAGISTRADO PONENTE:
ALBERTO LOAIZA MARTÍNEZ.**

**SECRETARIO:
RICARDO BRISEÑO NORIEGA.**

Mexicali, Baja California a once de septiembre de dos mil veinticinco.

Resolución que modifica la sentencia dictada el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, por el Juzgado Cuarto (antes Sala Auxiliar) de este Tribunal, que declara la nulidad de la resolución impugnada y ordena a la demandada turnar los autos a la autoridad competente y a ésta que conceda a la actora lo solicitado.

GLOSARIO:

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, vigente hasta el 18 de junio de 2021.
Juzgado:	Juzgado Cuarto (antes Sala Auxiliar) del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, con sede en Tijuana.
Fondo:	Fondo de Apoyo en Materia Alimentaria y Educacional para los Hijos Menores de Edad de Policías Caídos en el Cumplimiento del Deber.
Coordinadora:	Coordinadora de Atención Ciudadana de Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California.
Presidencia:	Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California.

RESULTANDOS:

Antecedentes en sede administrativa:

1.- El diez de octubre de dos mil diecisiete, la actora presentó escrito ante la Presidencia, solicitando el apoyo para sus menores hijos, con base en el Fondo, señalando que su esposo, padre de sus hijos, murió en noviembre de dos mil seis en una emboscada perpetrada por delincuentes, siendo policía, es decir en cumplimiento del deber.

2.- El trece de octubre de dos mil diecisiete, la Coordinadora le negó su petición a la actora (pág. 25), aduciendo que el apoyo del Fondo sólo se otorgaba a los hijos menores de edad de policías caídos en cumplimiento del deber, fallecidos en la administración del XXI Ayuntamiento de Tijuana (2013 a 2016).

Antecedentes en primera instancia:

3.- El quince de enero de dos mil diecisiete, la actora acudió ante la entonces Sala Auxiliar de este Tribunal, instaurando demanda en contra de la resolución emitida por la Coordinadora, que se negó a incluir a sus hijos como beneficiarios del Fondo, en materias alimentarias y educacional.

4.- El veintisiete de febrero de dos mil dieciocho (pág. 26), la Sala Auxiliar admitió la demanda en contra de la Coordinadora y de la Presidencia, ordenando emplazar a ambas demandadas, que comparecieron a juicio contestando la demanda.

5.- Seguido que fue el procedimiento en todas sus etapas, el uno de junio de dos mil dieciocho la Sala citó a las partes para oír sentencia (pág. 53), la que dictó el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

6.- La sentencia de Sala (págs. 105 a 125) determinó la nulidad de la resolución impugnada y le ordenó a la demandada remitir la petición a la autoridad competente para

resolver la petición, a la que condenó a que concediera a la actora lo solicitado de forma retroactiva, a la fecha de la presentación de su solicitud.

7.- El fallo estableció que en el caso opera la suplencia de la queja, al tratarse de niños huérfanos, aunque la actora no planteó en la demanda que actuara a nombre de sus hijos; además interpretó las consideraciones y puntos de acuerdo que crearon el Fondo, concluyendo que debería incluirse como beneficiarios de dicho Fondo a los hijos de la actora, a partir del principio de interés superior del menor, previsto en la Constitución Federal.

Antecedentes en segunda instancia:

8.- Inconforme con el fallo, el veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés la Presidencia, a través del Consejero Jurídico Municipal (págs. 141 a 152) y la demandada (págs. 153 a 163) interpusieron recursos de revisión en contra de la sentencia en cita, los que fueron admitidos en sesión de Pleno el veintidós de mayo de dos mil veintitrés (pág. 174).

9.- Agotado el procedimiento en segunda instancia, de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, aplicable en la especie por ser la norma vigente a la fecha de inicio del juicio en el que se actúa, se dicta resolución de acuerdo a los siguientes...

II.- CONSIDERANDOS:

Competencia:

10.- El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para conocer del recurso de referencia, a partir de los artículos 23, fracción VIII, de la Ley del Tribunal, así como artículos Primero, Segundo, y Tercero transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el

Procedencia del Recurso:

11.- Los recursos son procedentes, tanto por quienes lo interponen, que son las demandadas, como porque se plantean en contra de la sentencia de Sala que resolvió el fondo de la litis, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

Oportunidad del recurso de revisión:

12.- Los recursos se interpusieron en tiempo. Las autoridades fueron notificadas el nueve de febrero de dos mil veintitrés, (págs. 127 y 128) e interpusieron sus recursos el veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés, por lo que los presentaron dentro del plazo que concede el artículo 121 de la Ley del Tribunal.

13.- El plazo para recurrir transcurrió de esta manera:

Notificación personal de la sentencia:	jueves 9 de febrero de 2023.
Surtió efectos notificación:	viernes 10 de febrero de 2023.
Días inhábiles, no se computan:	Sábado 11 y domingo 12 de febrero de 2023.
Día 1 del plazo para recurrir:	Lunes 13 de febrero de 2023.
Día 2 del plazo para recurrir:	Martes 14 de febrero de 2023.
Día 3 del plazo para recurrir:	Miércoles 15 de febrero de 2023.
Día 4 del plazo para recurrir:	Jueves 16 de febrero de 2023.
Día 5 del plazo para recurrir:	Viernes 17 de febrero de 2023.
Días inhábiles, no se computan:	Sábado 18 y Domingo 19 de febrero de 2023.
Día 6 del plazo para recurrir:	Lunes 20 de febrero de 2023.
Día 7 del plazo para recurrir:	Martes 21 de febrero de 2023.
Día 8 del plazo para recurrir:	Miércoles 22 de febrero de 2023.
Día 9 del plazo para recurrir:	Jueves 23 de febrero de 2023.
Día 10 del plazo para recurrir: Presentación del recurso	Viernes 24 de febrero de 2023.

Agravios:

14.- Se tienen por reproducidos en el presente considerando los argumentos de agravio hechos valer por las recurrentes, sin que sea necesario transcribirlos por economía procesal y porque la Ley del Tribunal, que regula el recurso, no establece tal exigencia.

15.- Apoya lo anterior la jurisprudencia 2/2024, también emanada de este Pleno, aplicable por analogía, que establece:

“AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN.

Hechos: Se interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada en primera instancia; al resolver, el Pleno omitió transcribir los agravios planteados por la parte recurrente.

Criterio: Es innecesario transcribir en la resolución los agravios planteados por la parte recurrente.

Justificación: La Ley del Tribunal no señala de manera expresa qué requisitos deberán contener las resoluciones que se dicten en la segunda instancia, sin embargo, conforme al artículo 17 de la Constitución Nacional, la administración de justicia debe ser completa, lo cual implica resolver sobre todos los puntos debatidos. Satisfacer este principio no implica transcribir los agravios de la parte recurrente, sino atenderlos; máxime que la Ley del Tribunal no contempla esa obligación.”

Estudio:

16.- Las recurrentes, en recursos idénticos, hacen valer los siguientes agravios:

A) que la sentencia interpreta erróneamente el acta de la sesión extraordinaria de Cabildo en la que se acuerda la creación del Fondo, que rige hacia el futuro, no de forma retroactiva;

B) que la interpretación de la sentencia colisiona con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que sólo valida los gastos o egresos previamente presupuestados para el ejercicio fiscal correspondiente;

C) que la interpretación de las leyes no puede extralimitarse a ampliar su vigencia;

D) que la sentencia invoca múltiples criterios judiciales mas no explica por qué son aplicables al caso;

E) que debió declararse una nulidad para efectos de que la autoridad competente se pronuncie, con libertad de jurisdicción, si es aplicable lo previsto en el acuerdo de creación del Fondo al presente caso;

F) que se advierte en el caso que se condenó a una autoridad, la Coordinación de Gestión Social de la Presidencia Municipal de Tijuana, que no emitió el acto impugnado; no fue señalada como demandada ni intervino en el presente juicio.

Ausencia de lesión jurídica:

17.- Los agravios son inoperantes respecto a los dos primeros resolutivos del fallo, porque las recurrentes no se duelen de la condena, al manifestar su coincidencia con el fallo respecto a que: a) ellas son incompetentes; b) la competente es la Coordinación de Gestión Social; y c) el trámite debe turnársele a esta.

18.- Así, como los agravios son la medida del recurso, la sentencia debe confirmarse en relación a los resolutivos en cuestión.

Se condenó a una autoridad ajena al juicio.

19.- Ahora bien, aunque las recurrentes carecen de interés jurídico para controvertir la sentencia respecto al tercer resolutivo, que condena a una autoridad que no emitió el acto ni fue señalada como demandada, la denuncia que hacen debe analizarse de oficio por este Pleno.

20.- En efecto, de las constancias de autos se advierte que la Coordinación de Gestión Social de la Presidencia Municipal de Tijuana, en delante la Coordinación

de Gestión Social, no fue emplazada en este juicio, ni hay acto cuyo acto sea factible de impugnar.

21.- Lo anterior evidencia que la sentencia recurrida **es incongruente**, al condenar a una autoridad que no fue parte del juicio. Un fallo congruente que resuelve el fondo, solo se pronuncia en relación a las partes en controversia y a las pretensiones que éstas plantean¹.

22.- La Coordinación de Gestión Social nunca integró la relación jurídica procesal del presente juicio, de manera que es ajena a este, por lo que la sentencia debe modificarse, suprimiendo su tercer resolutive, que la condena; resolutive que, además, se apoyó en un criterio ajeno a la litis.

23.- Así es, este Pleno advierte que la Jurisprudencia que la sentencia invocó en apoyo a su decisión², de condenar a Coordinación de Gestión Social, es inaplicable en el caso, pues versa sobre el cumplimiento de sentencias, etapa posterior al dictado de sentencias, en la que indebidamente la aplicó.

Reposición del procedimiento:

24.- En diverso agravio, las recurrentes sostienen que en el caso lo procedente es una nulidad para efectos, a fin

¹ La primera Sala del Más Alto Tribunal, en criterio de registro digital 2018776, sobre la congruencia que deben tener las sentencias estableció: "PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN LAS SENTENCIAS. EL ARTÍCULO 84 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE QUERÉTARO, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. El precepto citado, al establecer que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, no viola el derecho de acceso a la justicia, pues no restringe la apreciación íntegra de las pretensiones dentro de un juicio, por el contrario, recoge el principio de congruencia que rige y da eficacia al derecho procesal civil, ya que su propósito es asegurar que el Juez sólo pueda pronunciarse respecto de lo discutido, y que no fallará ni extra petita, ni ultra petita, porque la decisión judicial deberá tomarse de acuerdo con las pretensiones y excepciones probadas en el proceso. Así, si bien para la procedencia de la acción intentada en un juicio civil es innecesario nombrarla por la denominación con que la designa el derecho, pues basta con expresar con claridad lo exigido al demandado y el título o la causa de la acción por ser estos elementos los que permiten identificar jurídicamente la acción promovida, lo cierto es que esta apreciación no debe llegar al extremo de realizar cambio alguno en lo pedido y en la causa de pedir, pues éstos deben permanecer inalterados durante el proceso en salvaguarda de los derechos fundamentales al debido proceso y de seguridad jurídica."

² La Jurisprudencia en cita, es de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. PARA LOGRAR SU EFICAZ CUMPLIMIENTO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA TIENE FACULTADES PARA PRECISAR SU ALCANCE, SEÑALAR LAS AUTORIDADES VCINCULADAS A CUMPLIRLAS Y LA MEDIDA EN QUE CADA UNA DE ELLAS DEBE PARTICIPAR." y obra reproducida en la sentencia a página 124.

de que la autoridad competente, con plena jurisdicción, una vez que se le turne la petición de la actora, se pronuncie con plena jurisdicción en relación a lo pedido.

25.- El agravio es inoperante. No es procedente, en el presente juicio, emplazar a la Coordinación de Gestión Social, porque como se anticipó (párrafos 19 a 22), de las constancias de autos no se advierte que haya un acto emitido por ella que pudiera ser objeto de impugnación y que ella tuviera que defender y, además, las recurrentes no tienen interés jurídico para representar a dicha autoridad.

Agravios de fondo, inoperantes.

26.- Por lo que hace a los agravios resumidos en los incisos A), B), C), y D), que controvierten el fondo del fallo, estos son inatendibles, dada la incompetencia de las recurrentes, por lo que carecen de interés jurídico para incluir tal cuestión en la litis de segunda instancia, que se ciñe a establecer la incongruencia de la sentencia recurrida³.

³ Es pertinente invocar el siguiente criterio, emanado de este Pleno, que lo vincula a estudiar de oficio la congruencia de las sentencias de primera instancia:

"CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS DE PRIMERA INSTANCIA. EL PLENO DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA DEBE ESTUDIARLA DE OFICIO.

Hechos: En un juicio contencioso administrativo, la Sala de origen declaró la nulidad de actos que no se tuvieron por impugnados en el juicio y ordenó la devolución de pagos efectuados por la parte actora, que no tuvieron su origen en los actos declarados nulos. En contra de dicha sentencia, la autoridad interpuso recurso de revisión, en el que el Pleno tuvo que analizar, primeramente, si era procedente el estudio oficioso de la congruencia de la sentencia, dado que ello no fue planteado por la recurrente.

Criterio: El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California debe estudiar de oficio la congruencia de las sentencias de los órganos de primera instancia.

Justificación: Constituye un criterio reiterado por parte de las Salas y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el principio de congruencia en las providencias de los juzgadores, deriva del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³. En el caso específico del proceso que se substancia ante este Tribunal, este principio se encuentra previsto en el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California [de aplicación supletoria, en términos del artículo 30 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California]; el cual dispone que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Ahora, si bien el proceso que se substancia ante este Tribunal se rige fundamentalmente por el principio dispositivo, esto no significa que sea absoluto, en tanto hay aspectos del juicio que el propio juzgador puede hacer valer de oficio [como recabar pruebas o invocar causales de nulidad] y otros más que no son disponibles para las partes, como lo concerniente a los presupuestos procesales o a la congruencia de las sentencias. Esto es así, porque la materia de los juicios que se ventilan ante este Tribunal trasciende al mero interés de las partes, pues es la sociedad misma quien está interesada en que la actuación de la administración pública se desarrolle dentro del marco legal, además es su voluntad que ningún particular reciba algún beneficio a costa del erario público o de un ente de gobierno sin que tenga un derecho a ello. Así, la coherencia de las sentencias -al igual que la procedencia del juicio- al ser de interés y orden público, debe ser estudiada oficiosamente por parte del Pleno del Tribunal. De entender lo contrario, aun cuando se advirtiera la incongruencia de una sentencia dictada por uno de los juzgados, se tendría que confirmar si las partes no lo hicieran valer. Lo cual, no sólo podría implicar la culminación de un juicio con una resolución discordante con las partes y

- **Consideraciones Adicionales:**

27.- La decisión de este Pleno no prejuzga sobre el derecho que los menores hijos de la actora pudieran tener a ser incluidos como beneficiarios del Fondo; sólo establece que no se lo pueden reclamar a una autoridad incompetente, porque ésta no sólo no se encuentra obligada a concederlo, sino que tiene prohibido hacerlo, al carecer de atribuciones para ello.

28.- La sentencia recurrida consideró que los hijos de la actora tienen derecho a reclamar su inclusión como beneficiarios del Fondo, a partir de una interpretación conforme que efectuó, la que no fue materia de análisis en esta segunda instancia, que sólo se pronunció respecto a que el fallo es incongruente, al condenar a una autoridad ajena al juicio.

29.- Este Pleno coincide con el órgano de primera instancia respecto a que, en el caso debe operar la suplencia de la queja en su máxima extensión, al dirimirse en el fondo un posible derecho de menores de edad huérfanos.

30.- Luego, el derecho de dichos menores queda a salvo, para continuar esperando la respuesta expresa de la autoridad competente, o para combatir la negativa ficta que pudiera haberse actualizado, al haber transcurrido en exceso el plazo para que ésta se hubiera pronunciado al respecto.

sus planteamientos sino, además, podría suponer una condena alejada de las pretensiones perseguidas con la presentación de la demanda. Lo dicho hasta aquí se refuerza a partir del criterio que la Corte plasmó en la jurisprudencia 2a./J. 132/2012³; en virtud del cual sostuvo que, en el dictado de las sentencias, además de analizar la legalidad de la resolución impugnada, se debe constatar de oficio la existencia del derecho subjetivo del actor, para evitar que se condene indebidamente a la autoridad administrativa. En ese orden, a mayor razón debe verificarse oficiosamente si la condena es congruente respecto a las pretensiones planteadas en la demanda. Así, se debe analizar no sólo que el actor tenga el derecho sino, además, si ese derecho es el que efectivamente pretendía satisfacer al entablar la demanda.”

Precedente
59/2021 S.S.

31.- Además, no pasa inadvertido para este Pleno que las reglas que rigen el Fondo fueron modificadas en el año 2025⁴, de manera que al dictar la presente sentencia ya incluyen a todos los huérfanos de policías y de bomberos muertos en cumplimiento del deber; sin que se contemple una restricción de carácter temporal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es procedente resolver y se...

RESUELVE:

ÚNICO.- Se modifica sentencia de primera instancia, suprimiendo el tercer resolutivo, quedando de la siguiente manera:

“PRIMERO.- Se declara la nulidad de oficio *****² del tece de octubre de dos mil diecisiete emitido por la Coordinadora de Atención Ciudadana de Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, por el que niega la solicitud de apoyo alimentario y educacional para sus menores hijos.

SEGUNDO.- Se condena a la Coorinadora de Atención Ciudadana de Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Tijuana a remitir a la brevedad posible a la Coordinación de Gestión Social e la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Tijuana la solicitud de la actora.”

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por unanimidad de votos de los Magistrados Alberto Loaiza Martínez, Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, siendo ponente el primero de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

⁴ En el documento: Norma Técnica No. E04 de Aplicación Especial en el Ejercicio Fiscal 2025; bajo el título: “Gastos de Orden Social para ser Ejercidos por la Presidencia Municipal como Apoyo en Materia Alimentaria y Educacional a las Hijas e Hijos de Policías y Bomberos Caídos en el Cumplimiento de su Deber, Durante el Ejercicio Fiscal 2025”, se advierte que fue reformado luego de diversas mesas de trabajo, la más reciente del 10 de julio de 2025, incluyendo a huérfanos de policías y bomberos fallecidos en cumplimiento del deber y cubriendo hasta los 23 años de edad, si continúan estudiando ininterrumpidamente.

1

“ELIMINADO: nombre, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 1.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.”

2

“ELIMINADO: oficio, 1 párrafo(s) con 1 renglones, en fojas 10.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales.”

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de segunda instancia dictada en el expediente 60/2018 SA en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en diez fojas útiles. -----

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los diez días del mes de agosto de dos mil veintiséis.-----



SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.