



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/242/2019

**TERCERA SALA UNITARIA EN MATERIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA**
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EXPEDIENTE: FA/242/2019
ACTOR: *****
AUTORIDADES DEMANDADAS PRESIDENTE MUNICIPAL DE
SALTILLO, COAHUILA DE
ZARAGOZA Y OTROS¹
MAGISTRADA: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
SECRETARIO: JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA

SENTENCIA
No. 012/2020

Saltillo, Coahuila, a veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).

La Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en los términos previstos por los artículos 79 fracción VII, 80 fracciones II y V, 83, 85, 87 fracción V y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Coahuila; 11 y 13 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como con sustento en aplicación por analogía, debido a similitudes normativas constitucionales en la Tesis Jurisprudencial I.4o.A. J/462 pronuncia y emite la siguiente:

¹ Secretario del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza
Director de Desarrollo Urbano de Saltillo, Coahuila de Zaragoza
Inspector adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano de Saltillo, Coahuila de Zaragoza
Titular de la Administración Fiscal General de Coahuila de Zaragoza

² **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUENTA CON LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES PARA EMITIR SUS FALLOS, NO OBSTANTE LO QUE SEÑALEN LAS LEYES SECUNDARIAS, YA SEA QUE ACTÚE COMO TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN O DE PLENA JURISDICCIÓN.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal se colige que los tribunales de lo contencioso administrativo están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y tienen a su cargo dirimir cualquier controversia que se suscite entre la administración pública federal y los particulares, sin restringir, delimitar o acotar tal facultad. Es así que el alcance y contenido irrestricto de las facultades se extiende a las reglas competenciales concretas de su ley orgánica en

SENTENCIA DEFINITIVA

Que **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo dentro de los autos del expediente al rubro indicado; interpuesto por ********* por conducto de su representante legal *********, en contra de la **RESOLUCIÓN DE RETIRO, CLAUSURA Y/O SUSPENSIÓN** de la instalación del puente peatonal ubicado en Boulevard Nazario Ortiz Garza entre las calles Doctor Juan Cabello Siller y Boulevard Galerías de la Colonia Los Lagos en Saltillo, Coahuila de Zaragoza; en virtud de actualizarse causa de improcedencia y sobreseimiento por que no existe la resolución que se pretende impugnar. Lo anterior, conforme a los motivos, fundamentos y consideraciones siguientes:

GLOSARIO

Actor o promovente:	***** , por conducto de su representante legal *****
Acto o resolución impugnada (o), recurrida:	Resolución de retiro, suspensión y/o clausura de la instalación del puente peatonal ubicado en Boulevard Nazario Ortiz Garza entre las calles Doctor Juan Cabello Siller y Boulevard Galerías, Colonia los Lagos en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.
Autoridad Demandada:	Municipio de San Pedro de las Colonias, Coahuila de Zaragoza
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza

razón del principio de supremacía constitucional, ya sea que actúen como órganos jurisdiccionales de mera anulación o de plena jurisdicción. Efectivamente, la competencia de dichos tribunales, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser entendida en la forma más amplia y genérica para no desproteger sino privilegiar la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional, de manera que se haga efectivo el derecho fundamental a la impartición de justicia de forma pronta, completa e imparcial, sin que sea óbice lo que las normas secundarias puedan señalar, pues son derrotadas por el mandato constitucional." *Época: Novena Época*

*Registro: 174161. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, septiembre de 2006. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.4o.A. J/46. Página: 1383*

Ley del Procedimiento o Ley de la materia	Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Municipal	Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Procesal Civil	Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Reglamento de Desarrollo Urbano	Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcciones del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza
Alto Tribunal o SCJN Sala Unitaria	Suprema Corte de Justicia de la Nación Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Tribunal	Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza
Puente Peatonal	Ubicado en Boulevard Nazario Ortiz Garza entre calles Doctor Juan Cabello Siller y Boulevard Galerías de la Colonia Los Lagos, en Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

I. ANTECEDENTES RELEVANTES:

De la narración de hechos que realizaron las partes en sus respectivos escritos, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. CELEBRACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA ESTABLECER LAS BASES Y CONDICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE PUENTES PEATONALES EN DISTINTOS PUNTOS DE LA CIUDAD. En fecha **diez (10) de junio de dos mil diecisisés (2016)**, la demandante y el Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila, celebran dicho instrumento jurídico para la instalación de diversos puentes peatonales en la ciudad en mención entre el que se encuentra el ubicado en Boulevard Nazario Ortiz Garza entre las calles Doctor Juan Cabello Siller y Boulevard Galerías, Colonia Los Lagos en Saltillo, Coahuila de Zaragoza. *[Véase a fojas 009 a 017 de autos]*

2. ACTA DE INSPECCIÓN: En fecha **veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019)**, el Inspector adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano, José Armando Salazar Torres, levanta un acta de inspección en la cual se señala lo siguiente:

*“En atención a la queja interpuesta en la Dirección de Desarrollo Urbano se realizó la visita de inspección del inmueble señalado se observan trabajos de excavación sobre la vía pública para la instalación de un puente peatonal por parte de la empresa ***** frente a la plaza comercial denominado (sic) ***** , así mismo se observa que dichos trabajos se realizan sin el acordonamiento del área y con tierra y escombros ocupando la vía pública sin autorización al momento de la inspección no encontrándose personas en el lugar durante la visita de inspección pero si observando las maniobras de trabajo señaladas se procede a emitir la cédula de notificación número 1866 según los artículos 199 fracc V, 372 fracc I, II, III del Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcciones del Municipio, dejándose en lugar visible de los trabajos de instalación siendo las 11:30 hrs. am doy por concluida la visita de inspección. anexo (sic) fotografías.” [Véase a foja 058 de autos]*

3. PRESENTACIÓN DE DEMANDA Y TURNO. Por escrito recibido a las **trece horas con veintiocho minutos (13:28) del día veintidós (22) de noviembre del dos mil diecinueve (2019)** la demandante interpone el juicio contencioso administrativo, demandando la **nulidad de la resolución del retiro, suspensión y/o clausura de los trabajos de instalación del puente peatonal**, para lo cual relató los hechos, invocó el derecho y ofreció pruebas.

Recibida la demanda, la Oficial de Partes del Tribunal determinó la integración del expediente identificado con la clave alfanumérica **FA/242/2019**, y su turno a la Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa.

4. AUTO DE ADMISIÓN. Mediante auto de fecha **veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)** se admite la demanda ordenándose su legal emplazamiento a las autoridades demandadas.

5. CONTESTACIÓN DE DEMANDA. En autos de fechas **nueve (09), dieciséis (16) y veintiocho (28) todos de enero del dos mil veinte (2020)** se verifica la contestación de la demanda en tiempo y forma por las autoridades demandadas: El Titular de la Administración Fiscal General, el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos, el Director de Desarrollo Urbano y Coordinador de inspección de la Dirección de Desarrollo Urbano, todos del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila.

Para el caso de las contestaciones de las últimas cuatro autoridades señalan causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo por tratarse el acto impugnado en la demanda de un acto inexistente, (*Véase a foja 0149 de los autos*), corriéndole traslado a la parte demandante para ampliación de la demanda.

6. PERIODO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA SIN QUE SE PRESENTE AMPLIACIÓN. Mediante auto de fecha **veintiocho (28) de enero de dos mil veinte (2020)**, se le concede a la demandante el plazo de quince días para ampliar la demanda, respecto de las contestaciones de las autoridades demandadas, sin que haya realizado manifestaciones o ampliado la demanda respecto a las contestaciones o de la causal de improcedencia invocada en estas.

II. CONSIDERACIONES:

PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN. Esta Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es constitucional y legalmente competente para conocer y

resolver el presente juicio contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 168-A de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 3°, 11, 12 y 13 fracción XII de la Ley Orgánica; 79 fracción VII, 80 fracciones II y V, 83, 85, 87 fracción V y 89, de la Ley del Procedimiento.

SEGUNDA. PROCEDENCIA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. Por ser las causales de improcedencia y sobreseimiento de orden público y de estudio preferente, ya sea que se hagan valer por alguna de las partes o de oficio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79 y 80 de la Ley del Procedimiento y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 1ª./J. 3/99, emitida por la Primera Sala de la SCJN, publicada a fojas 13, Tomo IX, relativo al mes de enero del año mil novecientos noventa y nueve, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y publicada bajo registro digital número: 194697, cuyo rubro es: *“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”*³, aplicable por analogía al caso que nos

³ **“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo **las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente.** Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé **diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente.** Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste

ocupa, se procede al estudio de las referidas causales de improcedencia y sobreseimiento. Robustece lo anterior, el siguiente criterio:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, **la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso.** Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego, **el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva,**

el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito.” *Época: Novena Época. Registro: 194697. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, enero de 1999 Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 3/99. Página: 13*

incluso en la segunda instancia. Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y **el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente** por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión”. *Época: Novena Época. Registro: 172017. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007. Materia(s): Administrativa. Tesis: IV.2o.A.201 A. Página: 2515.*

En la especie, las autoridades demandadas, invocan causal de improcedencia y sobreseimiento del juicio contencioso administrativo **la inexistencia del acto impugnado debido a que no se ha emitido ninguna resolución de suspensión, clausura y/o retiro de los trabajos de instalación del puente peatonal,** actualizándose la hipótesis normativa prevista en la fracción VII del artículo 79 de la Ley del Procedimiento, en relación con las fracciones II y V del artículo 80 del mismo ordenamiento legal, por las consecutivas razones. La causal invocada es del tenor literal siguiente:

“Artículo 79.- El juicio contencioso administrativo es improcedente: (...) VII. Cuando de las constancias de autos apareciere fehacientemente **que no existen las resoluciones o actos que se pretenden impugnar;(...)”**

Artículo 80.- Procede el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo: (...); II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia

señaladas en el artículo anterior; (...); **V. Si el juicio se queda sin materia, (...).**”

Es decir, de las constancias de autos se advierte fehacientemente que no existe el acto impugnado, porque así lo expresaron las autoridades demandadas en su contestación y el actor no aportó prueba alguna que demuestre su existencia; así mismo sustenta la verificación en la especie de improcedencia por inexistencia del acto impugnado, aplicados por analogía en lo conducente al caso de mérito, los criterios aislados y jurisprudencial, cuyos textos y rubros son del tenor literal siguiente:

“INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESER EN EL JUICIO DE NULIDAD. Cuando el actor demanda la nulidad de un acto administrativo o fiscal y asegura que lo desconoce y, por ende, no puede exhibir con la demanda la prueba de lo impugnado, se actualiza el supuesto del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el tribunal debe admitir a trámite la demanda y emplazar a la autoridad demandada para que la conteste; **si ésta niega la existencia de tal acto o resolución y el actor no logra desvirtuar esa negativa, el juicio carecerá de materia y procederá el sobreseimiento** con base en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II, del citado código tributario. Cabe destacar que no debe confundirse este caso con el diverso de desechar de plano la demanda por inexistencia del acto impugnado, ya que en éste debe brindarse la oportunidad de defensa al actor para que, en ejercicio de su garantía de audiencia, aporte pruebas tendentes a demostrar la existencia del acto impugnado.” No. Registro: 185,384, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Diciembre de 2002. Tesis: VI.3o.A. J/24. Página: 628”

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, NIEGA SU EXISTENCIA. El artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que cuando el actor niega conocer el acto impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, debe expresarlo en su demanda y señalar la autoridad a quien se lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto

administrativo de que se trate y de su notificación, para que aquél tenga la oportunidad de impugnarlos en ampliación de la demanda. No obstante, **cuando la autoridad demandada niega la existencia de la resolución controvertida**, no le es exigible que la aporte, porque la hipótesis normativa citada parte del hecho de que efectivamente existe y la demandada así lo reconoce; de ahí que ante esa negativa, **el promovente debe aportar datos o pruebas para demostrar lo contrario**. Por tanto, **si no hay evidencia en autos que desvirtúe la negativa de la autoridad, se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento** previstas, respectivamente, en los artículos 8o., fracción XI y 9o., fracción II, de la ley mencionada.” Época: Décima Época Registro: 2021573 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 75, Febrero de 2020, Tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: II.2o.A.8 A (10a.) Página: 2316.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE POR CARECER DE MATERIA CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER EL ACTO IMPUGNADO Y SUS CONSTANCIAS DE NOTIFICACIÓN Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, NIEGA SU EXISTENCIA PORQUE EN SUS ARCHIVOS NO EXISTEN INDICIOS DE SU EMISIÓN. El artículo [16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo](#) dispone que cuando el actor en el juicio contencioso administrativo niega conocer el acto administrativo impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, así debe expresarlo en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, lo que genera la obligación a cargo de la autoridad correspondiente de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación para que el demandante tenga oportunidad de impugnarlos en la ampliación de la demanda. Por su parte, de los numerales [8o., fracción XI y 9o., fracción II](#), del citado ordenamiento se advierte que el juicio es improcedente cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnado, por lo que debe sobreseerse en él. En ese contexto, cuando el accionante sostiene que desconoce el acto materia de controversia y sus constancias de notificación, en términos del precepto inicialmente mencionado y al producir su contestación de demanda la autoridad niega su existencia porque en sus archivos no existen indicios de su emisión, **es evidente que el procedimiento carece de materia, puesto que ninguna de las partes demuestra su existencia**. En consecuencia, si no obra constancia de la existencia de una resolución cuya legalidad o ilegalidad pueda analizarse, al no aportarse elemento alguno sobre el cual se llegue a la convicción de que existe un acto de autoridad que afecta la esfera jurídica del promovente, no hay materia de contienda, y consecuentemente, el juicio es improcedente en términos de los preceptos referidos en segundo término. Cabe precisar que en la aludida hipótesis corresponde al particular demostrar que la demandada llevó a cabo el acto controvertido, aunque sea presuntivamente, a efecto de que ésta pueda cumplir con la obligación que le impone el indicado artículo 16, fracción II.”

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA

ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 483/2012. Cuantas, S.A. de C.V. 29 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Héctor Landa Báez. Tesis Aislada (Administrativa), Registro numero: 2002162; Tesis: I.7o.A.64 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 3, Pág. 1913.

A mayor abundamiento, de las constancias o documentales que fueron aportadas por la parte actora no se desprende **la existencia de un acto administrativo definitivo que consista en la RESOLUCIÓN DE RETIRO, CLAUSURA Y/O SUSPENSIÓN DE LA INSTALACIÓN DEL PUENTE PEATONAL.**

Para ilustrar la verificación de la hipótesis de improcedencia, relativa a la inexistencia de la resolución o actos impugnados, cabe realizar las siguientes precisiones.

En este orden de ideas, la demandante señala como acto impugnado en juicio, en su escrito de demanda, de la manera siguiente:

“I.- Del c. Presidente Municipal, C. Secretario del R. Ayuntamiento y del Director de Desarrollo Urbano; todos del municipio de Saltillo, Coahuila.

Lo constituye la ilegal orden o resolución de retiro, clausura y/o suspensión respecto de los trabajos de instalación de un puente peatonal que lleva a cabo mi representada en la calle Nazario Ortiz Garza entre las calles Dr. Juan Cabello Siller y Boulevard Galerías en la Colonia Los Lagos en el municipio de Saltillo, Coahuila; siendo que mi representada desconoce a la fecha el contenido de la referida orden o resolución y solo conoce de su existencia de forma verbal, por el dicho de un individuo que sin identificarse debidamente, dijo a personal de mi representada ser Inspector Municipal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano e hizo de su conocimiento la existencia de la misma, la cual dijo, se ejecutaría de un momento a otro.

Cabe destacar que los referidos trabajos de instalación de un puente peatonal, se derivan del cumplimiento de diverso Convenio de Colaboración para la Construcción y Mantenimiento de Puentes Peatonales en distintos puntos de la Ciudad celebrado entre mi representada y las ahora demandadas (signado en fecha 10 de Junio de 2016), siendo además que mi poderdante cuenta con la licencia de ocupación

de vía pública para la instalación del puente peatonal, expedida por la Dirección de Desarrollo Urbano (de fecha 8 de enero de 2018); dado lo anterior, es que se estima ilegal el acto impugnado, ya que resulta de explorado derecho que la autoridad administrativa no puede revocar sus propias determinaciones, a saber, convenir con mi poderdante la construcción de un puente peatonal y además expedir la autorización necesaria para tal efecto (licencia de ocupación de vía pública) y posteriormente, pretender desconocer tales extremos a través del acto impugnado.

II.- Del C. Inspector adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio de Saltillo, Coahuila.

a) La ilegal notificación verbal de la orden o resolución de retiro, clausura y/o suspensión de los trabajos de instalación del puente peatonal que nos ocupa, acaecida el pasado 11 de Noviembre del presente año, efectuada como ya se dijo, por un individuo que sin identificarse debidamente, dijo a personal de mi representada ser Inspector Municipal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano e hizo de su conocimiento la existencia de la misma, la cual dijo, se ejecutaría de un momento a otro, todo ello sin dejar documento legal alguno.

b) Así mismo se reclama la inminente ejecución (a la fecha no se ha materializado), de la citada orden o resolución de retiro, clausura y/o suspensión de los trabajos de instalación del puente peatonal de que me duelo, la cual dijo el ahora demandado, se ejecutaría de un momento a otro.

III.- DE TODAS LAS AUTORIDADES DEMANDADAS, SE RECLAMA COMO CONSECUENCIA DIRECTA E INDIRECTA, MEDIATA E INMEDIATA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, la imposición de cualquier sanción administrativa tendiente a prohibir, restringir o limitar los trabajos de instalación que lleva a cabo mi representada respecto del puente peatonal multicitado (tales como aseguramiento de equipo o materiales, así como la aplicación de cualquier tipo de seguridad).”

Ahora bien, de lo señalado en el escrito de demanda se desprende que se refiere a un solo acto impugnado consistente en una **resolución de retiro, clausura y/o suspensión, de la cual asegura que** por el dicho de un individuo que sin identificarse debidamente, dijo a personal de la parte actora que fue **de manera verbal la resolución y que a la fecha no se ha materializado**, en consecuencia al tratarse de una comunicación verbal que no se ha ejecutado de un servidor público municipal, ésta no se

encuentra acreditada en autos, porque no existe prueba de su verificación, siendo también necesario precisar que la misma **autoridad niega la existencia de una RESOLUCIÓN DE RETIRO, CLAUSURA Y/O SUSPENSIÓN DE LA INSTALACIÓN DEL PUENTE PEATONAL** referido por el actor, y de conformidad con el artículo 67 de la Ley del Procedimiento⁴, la contestación de la parte demandada en el sentido de la inexistencia de la resolución impugnada, se presume legal.

Así mismo, lo anterior se ve robustecido por la tesis aislada de la décima época con número de registro 2021573, anteriormente citada y aplicada aquí por analogía, que a la letra señala:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LA AUTORIDAD, AL CONTESTAR LA DEMANDA, NIEGA SU EXISTENCIA. El artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que cuando el actor niega conocer el acto impugnado, porque no le fue notificado o lo fue ilegalmente, debe expresarlo en su demanda y señalar la autoridad a quien se lo atribuye, lo que genera la obligación a cargo de ésta de exhibir, al contestar la demanda, la constancia del acto administrativo de que se trate y de su notificación, para que aquél tenga la oportunidad de impugnarlos en ampliación de la demanda. No obstante, cuando la autoridad demandada niega la existencia de la resolución controvertida, no le es exigible que la aporte, porque la hipótesis normativa citada parte del hecho de que efectivamente existe y la demandada así lo reconoce; de ahí que ante esa negativa, el promovente debe aportar datos o pruebas para demostrar lo contrario. **Por tanto, si no hay evidencia en autos que desvirtúe la negativa de la autoridad, se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas, respectivamente, en los artículos 8o., fracción XI y 9o., fracción II, de la ley mencionada.**” Época: Décima Época Registro: 2021573 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 75, Febrero de

⁴ **Artículo 67.-** Los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Lo anterior es así, debido a que si la demandante afirma como acto impugnado una resolución de retiro, clausura y/o suspensión, desconociendo su contenido, pero a su vez las autoridades demandadas niegan la existencia de dicho documento o resolución, la demandante mediante el plazo que le fue concedido para la ampliación de demanda se encontraba en el momento procesal oportuno para desvirtuar lo señalado por las demandadas y acreditar sus actos impugnados mediante pruebas que así lo confirmaran, es decir, para que tal determinación se verifique es necesario lógicamente que haya mediado una resolución o actos administrativos en los que se exprese de manera indubitable la voluntad final o intención definitiva de la demandada para suspender la instalación del puente peatonal.

Por su parte, las demandadas en sus escritos de contestación señalan causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo, expresando que el acto impugnado no existe.

Al respecto, sobre cada una de las contestaciones hechas por las autoridades demandadas la parte actora no realizó ampliación de demanda en la que expresara o refutara lo afirmado por las demandadas en sus contestaciones, respecto a la causal de improcedencia, ni aportó pruebas que demostraran lo contrario a lo afirmado por las demandadas; es decir no ejerció su derecho de ampliación de la demanda.

Al respecto, se aplica, por analogía, la diversa tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, que establece:

“DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO. A FIN DE PRIVILEGIAR UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA E IMPARCIAL, DEBE OTORGARSE AL ACTOR LA POSIBILIDAD DE AMPLIARLA CUANDO EN SU CONTESTACIÓN LA AUTORIDAD HAGA VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y OFREZCA PRUEBAS PARA SUSTENTARLA. El derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a los justiciables el acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad. Por su parte, el artículo 17 de la propia Carta Magna impone a las autoridades la obligación de velar por el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Ahora, en el juicio contencioso ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco existen dos supuestos de ampliación de la demanda, contenidos en el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad: 1) cuando se impugne una resolución negativa ficta y 2) siempre que en la contestación se argumente que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, si el actor impugna la ilegalidad de la notificación; empero, en dicha legislación no se prevé la posibilidad de ampliar la demanda para controvertir lo expresado por la autoridad en su contestación, cuando haga valer una causal de improcedencia y ofrezca pruebas para sustentarla. En estas condiciones, el órgano jurisdiccional mencionado debe privilegiar una impartición de justicia completa e imparcial y, por ende, otorgar al actor, en ese supuesto, la posibilidad de ampliar su demanda, con la finalidad de que pueda controvertir la causal de improcedencia planteada y aportar pruebas para desvirtuar las ofrecidas por la demandada; de lo contrario, se realizaría un examen fragmentado de la litis, que atenderá únicamente a los planteamientos formulados en la demanda y en su contestación, lo cual es incompatible con los preceptos constitucionales citados. Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada P. XXXV/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL." y, por analogía, en la jurisprudencia 2a./J. 71/2009, de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO." Época: Décima Época Registro: 2020727 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 71, Octubre de 2019, Tomo IV Materia(s): Administrativa Tesis: III.1o.A.44 A (10a.) Página: 3489.

En virtud de lo anterior es dable precisar los actos sobre los cuáles este Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer, mismos que se encuentran regulados en el artículo 3° de la Ley Orgánica, que en lo conducente, señala:

“Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: (...)

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

[...]

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

[...]

VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;

[...]

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. (...). .” (Lo resaltado es propio)

En la especie, es necesario señalar que el artículo antes transcrito señala que el Tribunal conocerá de resoluciones definitivas que se señalan en las fracciones I, IV, VII y X, entre otras más, de la Ley Orgánica, como lo pueden ser los acuerdos y decretos de carácter general, las que impongan multas por sanciones administrativas, las que deriven sobre el cumplimiento de contratos públicos y las que dicten las autoridades administrativas cuando resuelvan una instancia, procedimiento o expediente.

De la misma manera, en su segundo párrafo señala que debe entenderse como resolución definitiva, las cuáles la Ley de la materia las considera aquellas que no admiten recurso o éste es optativo.

Para robustecer lo anterior se cita la tesis 2a. X/2003 de la novena época de la Segunda Sala que a la letra se cita:

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS”. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. *La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan “resoluciones definitivas”, y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de “resoluciones definitivas” las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.”* Época: Novena Época Registro: 184733 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, Febrero de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. X/2003 Página: 336

Ahora bien, una vez precisados los actos o resoluciones considerados definitivos sobre los cuáles conoce este Órgano Jurisdiccional en relación con los actos impugnados precisados por la demandante en su escrito inicial, queda probado que no nos encontramos ante un acto o decreto de carácter general, que no se impugna la imposición de una sanción administrativa por incumplimiento de la normatividad aplicable, tampoco ante un incumplimiento de contrato público ni del fallo de alguna licitación y de la misma manera tampoco es así que se haya resuelto algún procedimiento, instancia o expediente.

En razón de lo anterior, del estudio integral del escrito de demanda, no se advierte que la demandante haya acreditado el acto impugnado consistente en la resolución de retiro, suspensión y/o clausura de los trabajos de instalación del puente peatonal, lo cual reflejaría la última voluntad de la autoridad para impedir que se siga con los trabajos respectivos, sino todo lo contrario solamente demostró la celebración del convenio de colaboración celebrado entre las partes documental que demuestra su interés jurídico en el juicio, sin ser acto impugnado su incumplimiento en el presente juicio contencioso administrativo, así mismo, en cuanto a la licencia de ocupación de vía pública que anexa como documental no se advierte que haya sido revocada, tan es así, que no es considerada como acto impugnado, lo cual solo demuestra que le fue otorgada una licencia de ocupación de vía pública sin ser el acto impugnado.

Así mismo, resulta necesario destacar que del escrito de demanda la demandante señala que la autoridad en diversas ocasiones le solicitó que retrasara los trabajos de instalación del puente, señalando lo siguiente:

“Al recibir la licencia de ocupación de vía pública que le fue expedida a mi representada desde el año 2018, mi representada inició con los trabajos de excavación y cimentación, sin embargo, por motivos que desconozco, personal del Ayuntamiento de Saltillo, solicito (sic) a mi representada en diversas ocasiones que retrasara la instalación del puente, a lo que mi poderdante accedió en varias ocasiones, en espera de que transcurriera el tiempo prudente para realizar dichos trabajos...”

En este sentido, cabe precisar que todo acto de autoridad de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ debe encontrarse debidamente fundado y motivado, así mismo, constar por escrito por la autoridad competente para emitirlo, de la misma manera cumplir con las formalidades señaladas dentro de la Ley secundaria que rigen el acto administrativo.

Lo anterior es así, debido a que en el juicio contencioso administrativo es menester que exista la resolución o acto impugnando mediante el cual se esta afectando la esfera jurídica del gobernado por parte de la autoridad respectiva, ya que de lo contrario resulta jurídicamente imposible dirimir una controversia entre el particular y las autoridades si se trata de actos verbales, ya que lo que este Órgano Jurisdiccional resuelve es sobre la legalidad de los actos de autoridad, siendo emitidos de manera expresa o que se configuren por alguna ficción legal, situación que no se presenta en el presente juicio de mérito, sino que la misma demandante señala que se trata de una

⁵ **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.

orden verbal que no se ha materializado y que se le hizo del conocimiento una persona que no se identificó.

En la especie las autoridades demandadas, señalan desconocer dicho acto impugnado en virtud de que no existe tal acto administrativo, porque no se ha emitido una resolución u orden que determine la suspensión, clausura y/o retiro de los trabajos de instalación del puente peatonal, sin que la demandante mediante ampliación de demanda desvirtuara lo afirmado por las demandadas en sus contestaciones, lo que queda sin materia el juicio de mérito al no existir la resolución o acto administrativo que se pretende impugnar.

Por lo anterior, es que de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica, el dicho verbal de una persona que no se identificó, no constituye, ni puede ser **considerado como un acto administrativo definitivo** ya que no se ha expresado la voluntad de la autoridad, es decir no puede considerarse dentro del catálogo de resoluciones definitivas o actos de los cuáles este Tribunal puede resolver porque no existe la resolución expresa o ficta de la autoridad al respecto.

Lo anterior como criterio orientador lo robustecen los siguientes criterios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, aplicados en lo conducente por analogía, mismos que a la letra se citan:

VIII-P-SS-358

“ACUSE DE RESPUESTA. ES UN ACTO DEFINITIVO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.- Sobre el carácter **definitivo** de una resolución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis “TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER

*PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL "1 se pronunció en el sentido de que una resolución es definitiva; sea expresa o ficta, cuando constituye el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas; siendo la primera, como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento y la segunda, como una manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder **reflejar la última voluntad de la autoridad**. Tal criterio nos permite interpretar las fracciones III, V y los párrafos primero y penúltimo del artículo 3, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuanto a que **las resoluciones son definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa**. Expuesto lo anterior, se concluye que es **definitivo** y por ende, impugnabile ante este Tribunal, el **"ACUSE DE RESPUESTA" que en forma electrónica expide el Servicio de Administración Tributaria**, mediante el cual da contestación a una solicitud de devolución por el pago de lo indebido del impuesto especial sobre producción y servicios, ya que en las fracciones III y V, del artículo 3 invocado, se desprende la competencia material de este Tribunal para conocer y resolver sobre la legalidad de dicho **acto**, pues mediante el aludido acuse, si bien, la autoridad fiscal obliga al particular a presentar su declaración por buzón tributario, lo cierto es que implícitamente se niega al contribuyente su devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación; además, de que constituye a la vez, un **acto** que causa un agravio en materia fiscal distinto a las resoluciones que refieren las fracciones I, II y IV, de artículo 3 de la mencionada Ley Orgánica."*⁶

II-TASS-4334

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.- EXISTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO ES DEFINITIVO.- El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga competencia a las Salas Regionales para conocer de juicios en

⁶ Juicio Contencioso Administrativo Núm. 231/17-01-01-3/1856/18-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 22 de mayo de 2019, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Julián Alfonso Olivas Ugalde.- Secretario: Lic. Roberto Carlos Ayala Martínez. (Tesis aprobada en sesión de 12 de junio de 2019)

EN EL MISMO SENTIDO:

VIII-P-SS-359

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 228/17-01-01-6/1615/18-PL-02-04.- Resuelto por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sesión de 19 de junio de 2019, por mayoría de 8 votos a favor y 2 votos en contra.- Magistrado Ponente: Juan Ángel Chávez Ramírez.- Secretaria: Lic. Reyna Claudia Reséndiz Cortés. (Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 2019)

1. Tesis 2a.X/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Febrero de 2003, Página 336.

R.T.F.J.A. Octava Época. Año IV. No. 36. Julio 2019. p. 49

que se impugnen resoluciones definitivas, por lo que, **no teniendo esta característica el acto reclamado, debe sobreseerse el juicio** con fundamento en la fracción IV del artículo 190 del Código Fiscal.(15)⁷

Así mismo, por analogía se cita el criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos rubro y texto es del tenor literal siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, CUANDO NO EXISTE UN ACTO DE AUTORIDAD EXPRESO O TÁCITO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.), determinó que procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contra las resoluciones definitivas, actos y procedimientos administrativos sobre la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, **con independencia de que los hayan celebrado las entidades federativas o los Municipios**, en tanto que lo que da la competencia material es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige a ese órgano jurisdiccional; sin embargo, **dichos supuestos de procedencia no se actualizan si solamente se impugna el incumplimiento parcial o total de un contrato de esa naturaleza, básicamente, porque no existe un acto positivo (resolución administrativa definitiva) de la autoridad en materia de interpretación y cumplimiento de un contrato de obra pública que haga procedente la instancia administrativa federal para analizar su legalidad, como son, entre otros, la rescisión administrativa (supuesto que analizó la Segunda Sala en el criterio mencionado), la emisión del finiquito o la terminación anticipada, requisito indispensable para la viabilidad del juicio contencioso administrativo federal. Máxime que, de las razones expuestas en la ejecutoria del Alto Tribunal, no se advierte que se haya definido que el juicio anulatorio proceda contra el incumplimiento de obligaciones recíprocas acordadas por las partes de un contrato de obra pública, esto es, sin la existencia de un acto de autoridad expreso o tácito.” Época: Décima Época Registro: 2016245 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III Materia(s): Administrativa Tesis: I.1o.A.194 A (10a.) Página: 1445.**

⁷ Revisión No. 547/81.- Resuelta en sesión de 5 de noviembre de 1982, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.

En virtud de los anterior, se puede advertir que en materia administrativa para poder encontrarnos ante los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en lo que debe entenderse como resoluciones definitivas, mismo concepto que ya quedó precisado líneas atrás a través de la tesis de rubro: **“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS”. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL”**, para encontrarse dentro del supuesto del artículo 3 de la Ley Orgánica tendrá que existir una resolución que refleje la última voluntad de la autoridad, es decir, misma que puede ser expresa o ficta, pero para que pueda existir esta resolución el particular tendrá que realizar las diversas gestiones ante la autoridad demandada para que ésta se encuentre en condiciones de poder manifestarse expresa o de manera ficta, en este sentido, se estima pertinente destacar que, para la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa, se requiere que las resoluciones que se pretendan impugnar tengan el carácter de definitivas y que, por lo mismo, sean el producto final o última voluntad de la autoridad demandada.

Por lo tanto, la procedencia del juicio contencioso administrativo está supeditada a la existencia de una resolución definitiva, según se establece en los artículos 3°. de la Ley Orgánica; 3° y 47 de la Ley del Procedimiento, mismos que a la letra señala en su parte conducente:

“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: (...)”

*“Artículo 3.- Son parte en el juicio contencioso administrativo:
(...)*

II.- Los demandados, tienen ese carácter:

*a) **La autoridad que emita la resolución impugnada**”*

“Artículo 47.- El demandante deberá adjuntar a su escrito de demanda: (...)

*III.- **El documento en el que conste el acto impugnado** o, en su caso, **copia donde conste el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad***

(...)

En la especie, de los dispositivos legales invocados se advierte que para conocer sobre la resolución de suspensión, clausura y/o retiro de los trabajos de instalación del puente peatonal se encuentra supeditado a **la existencia de una resolución emitida por la autoridad competente para suspender dichas labores, cuya legalidad es sobre la cual versará el estudio de fondo del juicio contencioso.**

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto, el juicio contencioso administrativo procede contra resoluciones definitivas, que son la voluntad final de la autoridad administrativa, que su naturaleza puede ser como resolución que pone fin a un procedimiento, o bien; sin que se lleva a cabo un procedimiento refleje la última voluntad de la autoridad, por lo tanto, no podrán considerarse como actos o resoluciones definitivas, aquellas emitidas durante un procedimiento, ya que sólo tiene el carácter de definitivo la determinación con el que culmine el procedimiento; pero para el caso de actos que no forman parte de un procedimiento y que pueden ser expresos o fictos por parte de la Administración Pública, **solamente serán definitivos en tanto contengan una determinación que ocasione un agravio al particular.**

Ahora bien, es dable precisar que el sobreseimiento o la improcedencia no implican una denegación de la justicia, pero si es de resaltarse que el derecho de acceso a la jurisdicción no implica la procedencia del juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, ya que hay que situarse dentro de los supuestos del artículo 3° de la Ley Orgánica, mismo que no contempla limitantes del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes para su procedencia sin vulnerar los derechos constitucionales.

“DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.” Época: Novena Época Registro: 1003759 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Apéndice de 2011 Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento Materia(s): Común Tesis: 1880 Página: 2126

En consecuencia, independientemente de que se encuentre verificada alguna otra causal de improcedencia, resulta actualizada en la especie la causal de improcedencia y sobreseimiento sobre la inexistencia la resolución o acto que se pretende impugnar de conformidad con los artículos 79 fracción VII y 80 fracciones II y V; por lo expuesto y

fundado, y con fundamento en los artículos 87 fracción V y 89 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y por la autoridad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, este órgano jurisdiccional resuelve:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO: SE SOBRESEE el juicio contencioso administrativo en el expediente al rubro indicado; por los motivos, razonamientos y fundamentos jurídicos contenidos en las consideraciones de esta sentencia.

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refieren los artículos 5º fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VII ambos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza citada al pie⁸, conforme a los cuales, la Magistrada

⁸ P./J/II/2019 (1ra.) **“IMPEDIMENTO. FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y FUNCIONAL DEL.** De conformidad con la integración del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal, que dispone “la Sala Superior se integrará al menos por cinco magistrados, y funcionará en Pleno y en Salas”; y el artículo 11 del mismo ordenamiento establece “La Sala Superior contará, por lo menos, con tres Salas en materia Fiscal y Administrativa, integradas por un magistrado”, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa se

Numeraria de la Sala Superior y de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza integrara Pleno de Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

En su oportunidad, devuélvase a las partes los documentos atinentes, previa copia certificada que se deje en autos y archívense el expediente como asunto concluido.

*compone de la Sala Superior únicamente, cuyo funcionamiento se realiza en Pleno o en Salas Unitarias, sin que ello constituya un órgano jurisdiccional diferente a la referida Sala Superior, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, como único en su orden y en tanto que es un órgano constitucional de naturaleza jurisdiccional no integrado en el Poder Judicial, este Tribunal no ejerce sus funciones en instancias; **sino que la jurisdicción la ejerce en instancia única.** En efecto, **el recurso de apelación no constituye otra instancia, porque no se encuentra instituido como tal en el Título Cuarto Capítulo II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza ni tampoco en Capítulo XII Sección II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza;** lo que resulta lógico pues en la apelación no se aportan nuevos elementos fácticos o jurídicos que determinen que la Sala Superior actuando en Pleno deba enjuiciar mediante una nueva valoración del fondo del asunto con base en el pronunciamiento impugnado, por lo cual únicamente se revisa la valoración de fondo o de procedencia realizada en Sala Unitaria con los mismos pruebas y hechos aportados al juicio, de tal manera que el examen sólo se limita a los razonamientos jurídicos que realice la parte apelante en sus agravios, es decir, solo es un debate de lo resuelto en la sala de origen por lo que no constituye una instancia nueva u otra distinta. Por otro lado, el término “en otra instancia” previsto en la fracción XIII del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se refiere al supuesto normativo de cuando un Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza en razón de un cargo anterior que ocupó de juez o magistrado en un órgano jurisdiccional distinto a este, que tienen o en otros casos tenían competencia en materia administrativa; además de lo anterior, se establece que los Magistrados se pueden excusar del conocimiento de los juicios, **pero no se establece que se pueda excusar de conocer y resolver del recurso de apelación**, lo que se desprende de la redacción e interpretación sistemática y funcional de los artículos 42, 43 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 5 fracción XIII, 8, 10 apartado B fracción VIII, 11, 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. Así lo resolvió la TERCERA SALA UNITARIA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA y firma la Magistrada MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES ante la Secretaria DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO, quien da fe.-----

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

DANIA GUADALUPE LARA ARREDONDO
Secretaria

ESTA FOJA ES PARTE INTEGRANTE DE LA SENTENCIA NÚMERO 012/2020 DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGISTRADO CON LA CLAVE ALFANUMÉRICA FA/242/2019 RADICADO ANTE LA TERCERA SALA UNITARIA EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Dania Guadalupe Lara Arredondo, Secretaria de Acuerdo y Trámite de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, hago constar y certifico: que en términos de lo previsto en los artículos 34 fracción VIII, 58 y 68 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta versión publica se suprime la información considerada como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado y en las disposiciones aplicables. Conste.