

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

SENTENCIA
No. RA/037/2022

EXPEDIENTE DE ORIGEN FA/170/2020
TOCA NÚMERO RA/SFA/005/2022
SENTENCIA RECURRIDA DE FECHA VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO
TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
RECURRENTE [REDACTED]

MAGISTRADA PONENTE SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA LUIS ALFONSO PUENTES MONTES
SECRETARIA GENERAL IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
SENTENCIA: RA/037/2022

Saltillo, Coahuila de Zaragoza; a seis de julio de dos mil veintidós.

El Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41, y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, procede a pronunciar la siguiente:

RESOLUCIÓN

Que recaee al **Recurso de Apelación** dentro de los autos del expediente indicado en el epígrafe, en contra de

la sentencia de fecha veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, pronunciada por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

ANTECEDENTES:

De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

1º. Sentencia. El veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la Sala de origen, dictó la sentencia ahora impugnada, resolviendo en los siguientes términos:

*<<PRIMERO. Se determina el **SOBRESEIMIENTO** del juicio, dentro de los autos del expediente al rubro indicado, respecto a los actos impugnados relativos a los contratos administrativos identificados con claves alfanuméricas [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], por los motivos, razones y fundamentos expuestos esta sentencia.*

***SEGUNDO. No se acreditó la acción de cumplimiento forzoso del contrato identificado con la clave alfanumérica:** [REDACTED], en el juicio contencioso de expediente al rubro indicado, por los motivos, razones y fundamentos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.>> (Énfasis de origen)*

2º. Recurso de apelación. Inconforme con la mencionada resolución, [REDACTED] la recurrió en apelación; recurso que fue admitido mediante auto de fecha veintiséis de enero de dos mil veintidós, siendo que se designó como ponente a la Magistrada Sandra Luz Miranda Chuey, a fin de realizar el proyecto de resolución correspondiente, el cual, el día de hoy, se somete a la

decisión del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

R A Z O N A M I E N T O S

PRIMERO. Competencia. El Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver el presente Recurso de Apelación de conformidad con los artículos 10, apartado B, fracción VII, 41 y 43 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, así como 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias.

TERCERO. Agravios. En el Recurso de Apelación interpuesto por [REDACTED] se formuló un único agravio, mismo que a su vez se subdivide en cuatro incisos, mismos que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen en la presente resolución, aplicando el principio de economía procesal.

Atendiendo al derecho a una administración de justicia pronta y expedita establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la no reproducción del agravio de referencia, pues la falta de su transcripción no deja en estado de indefensión a quien recurre, en razón de que es precisamente de quien proviene y, por lo mismo, obra en autos. Sustentando lo expuesto, las siguientes jurisprudencias de aplicación análoga:

<<Registro digital: 166520, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Materia(s): Administrativa, Tesis: XXI.2o.P.A. J/28, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 2797, Tipo: Jurisprudencia.

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS QUE EMITAN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN FISCAL. La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias que emitan al resolver los recursos de revisión fiscal los agravios hechos valer por el recurrente, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo, pues en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, los mencionados recursos están sujetos a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución fija para la revisión en amparo indirecto; de modo que si el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación, la falta de transcripción de los aludidos motivos de inconformidad no deja en estado de indefensión a quien recurre, puesto que son precisamente de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, amén de que para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos en los que se sustenta la sentencia recurrida conforme a los preceptos legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirla.>>

<<Época: Novena Época, Registro: 16652, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Materia(s): Común, Tesis: XXI.2o.P.A. J/30, Página: 2789

AGRAVIOS. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN OBLIGADOS A TRANSCRIBIRLOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO EN REVISIÓN.

La omisión de los Tribunales Colegiados de Circuito de no transcribir en las sentencias los agravios hechos valer, no infringe disposiciones de la Ley de Amparo a la cual sujetan su actuación, pues el artículo 77 de dicha legislación, que establece los requisitos que deben contener las sentencias, no lo prevé así ni existe precepto alguno que establezca esa obligación; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión a las partes, pues respecto de la quejosa o recurrente, es de ésta de quien provienen y, por lo mismo, obran en autos, mientras que al tercero perjudicado o demás partes legitimadas se les corre traslado con una copia de ellos al efectuarse su emplazamiento o notificación, máxime que, para resolver la controversia planteada, el tribunal debe analizar los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados o la resolución recurrida conforme a los preceptos constitucionales y legales aplicables, pero siempre con relación a los agravios expresados para combatirlos.>>

CUARTO. Relación de antecedentes necesarios. Para una mejor comprensión del caso que nos ocupa, resulta conveniente citar los siguientes antecedentes:

a) En fecha catorce de julio de dos mil dieciséis la apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de medicamentos.

b) En fecha uno de marzo de dos mil diecinueve la apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de medicamentos.

c) En fecha veintitrés de abril de dos mil diecinueve la apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de medicamentos.

d) En fecha veintitrés de julio de dos mil diecinueve la apelante celebró el contrato número [REDACTED] para el suministro de medicamentos.

e) En fechas veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, veintiuno y veintiséis de junio de dos mil veinte, la demandante de origen solicitó el pago de diversas facturas respecto de los contratos [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED].

f) En fecha treinta y uno de julio de dos mil veinte la Secretaría de Finanzas dio respuesta a la solicitud de pago de fecha once de junio de la misma anualidad, en donde señala que dicha dependencia solo fue coadyuvante en el proceso de licitación más no puede pronunciarse sobre la recepción de las contraprestaciones de la demandante, por no ser hechos propios.

g) La parte actora natural presentó demanda en la vía contenciosa administrativa, en fecha nueve de septiembre de dos mil veinte.

h) Previos trámites legales, en fecha veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, la Sala de Origen emitió la sentencia objeto del presente recurso.

C) Refiere la apelante que, para que las sentencias dictadas en los juicios de nulidad se encuentren fundadas y motivadas es menester que analicen todas las cuestiones planteadas, considerando las pruebas ofrecidas, analizando las relativas a la invalidez total del acto impugnado; además manifiesta que la sentencia controvertida no observa lo dispuesto por el artículo 85, fracciones I y II de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

D) Por último, sostiene la impetrante que es incongruente que en un primer momento la Sala de Origen se haya admitido a trámite la demanda, refiriendo ser competente para conocer del juicio natural, y que, con posterioridad, haya sostenido no ser competente para conocer sobre el [REDACTED]

El estudio de los argumentos propuestos por la inconforme será realizado en un orden diverso al propuesto a efecto de allanar el estudio del recurso que se dirime, sin que esto se traduzca en violación alguna en contra de la impetrante, sirviendo de apoyo la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, consultable con el número de tesis (IV Región)2o. J/5 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, página 2018, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

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

El artículo 76 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, previene que el órgano jurisdiccional que conozca del amparo podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación o los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, empero, no impone la obligación a dicho órgano de seguir el orden propuesto por el quejoso o recurrente, sino que la única condición que establece el referido precepto es que no se cambien los hechos de la demanda. Por tanto, el estudio correspondiente puede hacerse de manera individual, conjunta o por grupos, en el propio orden de su exposición o en uno diverso.>>

Así, primero se estudiarán los argumentos vertidos en los incisos A) y D) previamente señalados, pues ambos se encuentran relacionados con lo resuelto por la Sala de Origen respecto del contrato con clave alfanumérica LA-905002984-E84-2016/014.

En ese orden de ideas, es infundado lo expuesto por la recurrente en el sentido de que la cláusula vigésima primera del contrato en mención autoriza a este Tribunal de lo Contencioso para conocer y resolver la controversia planteada respecto del contrato LA-905002984-E84-2016/014, misma que es del siguiente tenor:

<<VIGESIMA(sic) PRIMERA.- JURISDICCIÓN.- Para la interpretación y cumplimiento de este instrumento jurídico, así como para todo aquello que no esté expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción de los tribunales competentes de la Ciudad de Saltillo, Coahuila de

Zaragoza, renunciando a cualquier otro fuero presente o futuro **que por razón de su domicilio les pudiera corresponder.**>> (Énfasis añadido)

De la lectura e interpretación literal de la cláusula invocada por la interesada se desprende que las partes pactaron una prórroga en razón de territorio, y no por materia. Para esclarecer lo anterior es menester citar los artículos 21, 26, y 27, primer párrafo, del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que a la letra disponen:

<<ARTÍCULO 21. Demanda ante órgano competente.

Toda demanda debe formularse ante órgano judicial competente.

Se entiende por competencia o capacidad objetiva del juzgado o tribunal, el límite(sic) de juzgamiento, o idoneidad que a cada uno le corresponde para el conocimiento, resolución o ejecución de un determinado número de asuntos de acuerdo con la ley.>>

<<ARTÍCULO 26. Criterios para fijar la competencia.

La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el territorio, la conexidad, la prevención, el turno, el grado, la condición subjetiva de los justiciables, por remisión, por prórroga en razón de territorio, por resolución de incidente, por ser recurrente, por atracción y por itinerancia.>>

<<ARTÍCULO 27. Prórroga expresa y tácita de la competencia.

La competencia no puede prorrogarse por convenio de las partes, salvo cuando se trate de la establecida por razón de territorio.>>

De los preceptos en comento se obtiene que la competencia es la capacidad de los juzgadores para conocer de los asuntos sometidos a su consideración; que

existen diversos criterios para fijar la competencia, entre los cuales existe la competencia por razón de territorio; y, que las partes no pueden transigir sobre la competencia de la autoridad salvo que se trate de la correspondiente en razón del territorio.

Ahora bien, la territorialidad como criterio para fijar la competencia atiende, por regla general, al domicilio de las partes, como se verifica de los artículos 38 y 39 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza de aplicación supletoria, que son del siguiente tenor:

<<ARTÍCULO 38. Determinación de la competencia por razón de territorio, cuando el demandado sea una persona física.

Salvo que la ley ordene otra cosa, será competente para conocer de un proceso, el juzgado de la circunscripción territorial en que el demandado tenga su domicilio.

Si el demandado no tuviere domicilio fijo dentro del Estado, o fuere desconocido, será competente para conocer del proceso el juzgado donde esté ubicado el domicilio del actor, salvo el derecho de aquel para impugnar la competencia.>>

<<ARTÍCULO 39. Determinación de la competencia por razón del territorio, cuando el demandado sea una persona moral.

Sólo que la ley disponga otra cosa, en las demandas contra una persona moral, será competente el juzgado del lugar en que ésta tenga su domicilio. También lo será el del lugar en que tenga un establecimiento o sucursal con representante facultado para comparecer en juicio, si se trata de negocios realizados por éste o con su intervención. Para los efectos de la competencia, las sociedades sin personalidad jurídica, las asociaciones no reconocidas y demás entes colectivos, se

considerará que tienen su domicilio en el lugar en donde desarrollan sus actividades en forma continuada.>>

En ese sentido, las partes únicamente se encuentran legalmente autorizadas para convenir sobre la competencia territorial de los juzgadores, es decir, en función de sus domicilios actuales o futuros, no así sobre los asuntos que deban de conocer en razón de materia o fuero, ya sea local o federal, pues ésta se encuentra delimitada por la legislación que regula su funcionamiento.

En ese contexto, la cláusula invocada por la disidente no reviste el alcance que esta pretende; aunado a lo anterior, el contenido de esta es contrario a derecho, pues contraviene lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que reza:

<<Artículo 85. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los contratos celebrados con base en esta Ley, serán resueltas por los tribunales federales, en los casos en que no se haya pactado cláusula arbitral o medio alternativo de solución de controversias, o éstas no resulten aplicables.>> (El realce es añadido)

Lo anterior es relevante toda vez que, en el apartado de declaraciones del contrato LA-905002984-E84-2016/014, en la denominada <<CONJUNTA>>¹, las partes asentaron:

<<Que acuden a la *suscripción del presente contrato conforme a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, (...)>>
(Énfasis añadido)

¹ Foja 051 del expediente de origen.

De lo anterior se denota que el contrato en mención fue celebrado conforme a la norma en consulta, y que, en consecuencia, por disposición expresa, son competentes los Tribunales Federales para conocer sobre las controversias suscitadas sobre éste.

No es óbice que la Sala de Origen haya admitido la demanda mediante el auto de fecha treinta de octubre de dos mil veinte, pues no se debe perder de vista que la actora sustentó su reclamación en diversos contratos públicos, además, la admisión referida debe ser entendida en el sentido de que la Sala primigenia no advirtió la existencia de alguna causal de improcedencia notoria y manifiesta, por lo que, en respeto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se estima correcto que dicha Sala haya privilegiado el desarrollo del procedimiento, allegándose de los elementos necesarios para estar en posibilidad de verificar la procedencia de la acción incoada respecto del mencionado contrato [REDACTED], sin que esto la constrinja o limite sus facultades para verificar la satisfacción de los requisitos de admisibilidad y procedencia de la demanda.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a. LXXI/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Julio de 2002, página 448, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER

DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.

El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desecheda la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.>>

La tesis emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 1a. CCVI/2018 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la

Federación, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 377, Décima Época, que se transcribe en seguida:

<<PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.

Los criterios que establecen que en caso de duda debe favorecerse a la parte trabajadora –pro operario–, a la parte imputada por la comisión de un delito –pro reo– o a favor de quien intenta una acción –pro actione– constituyen cláusulas de cierre que carecen de relación con la selección o construcción del derecho aplicable, ya que tiene que ver con la solución de cuestiones referentes al sentido de un asunto o a aspectos derivados de éste. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 375/2013, sostuvo que el principio in dubio pro actione opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a si el Poder Judicial debe o no intervenir en el conocimiento de una cuestión, en términos de su justiciabilidad. Esto es, los órganos jurisdiccionales deben tener claras las facultades y atribuciones que delimitan su ámbito o esfera competencial en función de los medios de impugnación cuyo conocimiento les ha sido constitucional y legalmente conferido; sin embargo, en casos donde no exista claridad respecto a si un asunto es o no justiciable, debe preferirse la protección del derecho de acceso a la jurisdicción. Esto no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad (reglas de competencia), ni omitir interpretaciones que resulten más favorables a las personas (principio pro persona), sino adoptar un criterio de cierre ante la duda acerca de si un requisito de procedencia –que ha sido considerado válido según su interpretación más favorable a la persona– se encuentra o no acreditado, o si un asunto puede encuadrarse dentro de un supuesto de competencia del órgano respectivo.>>

Resulta aplicable por analogía la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, consultable con el número de tesis XX.2o.27 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Enero de 2006, página 2395, Novena Época,

<<JUICIO DE NULIDAD. EL AUTO ADMISORIO NO IMPIDE AL PLENO DE LA SALA FISCAL ABORDAR EN SENTENCIA EL ESTUDIO DE SU IMPROCEDENCIA.

Aunque en el artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece que el Magistrado instructor podrá admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación si éstas no se ajustan a la ley, en caso de que emita acuerdo en donde le dé trámite y sustancie el juicio, no es obstáculo para que al momento de resolver en definitiva el Pleno de la Sala se pronuncie sobre las causales de improcedencia previstas en el numeral 202 del Código Fiscal de la Federación y, con apoyo en ellas, sobreseer en el juicio de nulidad, pues así se advierte de la parte final del primer párrafo del normativo 236 del ordenamiento de referencia, ya que el proveído de admisión implica sólo un análisis preliminar del asunto que no obliga al órgano jurisdiccional, al funcionar de manera colegiada, el que, con base en todas las actuaciones del expediente, advierta de manera notoria y manifiesta la actualización de una circunstancia que torne inviable la acción intentada, la cual por ser de interés público y análisis oficioso en términos de lo estatuido en la parte final del aludido precepto 202, pueda y deba invocarse al fallar la controversia.>>

De igual forma, es ilustrativa la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 115/2015 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, página 473, Décima Época, de título y contenido siguiente:

<<LICITACIÓN PÚBLICA. EL AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DERIVADA DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DICTADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO QUE NO SEAN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

El análisis de la procedencia del juicio de amparo, cuando se reclaman actos intermedios dictados dentro de un procedimiento de licitación pública seguido en forma de juicio, implica un examen detallado y ponderado sobre su naturaleza, el cual no puede verificarse en el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, porque en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en ese escrito y, en su caso, los anexos exhibidos. Por tanto, el juzgador no está en aptitud legal de desecharla bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa, éste no es evidente, claro y fehaciente, pues necesariamente se requerirá un análisis profundo para determinar su improcedencia, el que por técnica de amparo, es propio de la sentencia definitiva.>>

Además de lo anterior, no debe perderse de vista que la recurrente no controvertió la totalidad de los argumentos plasmados por la Sala resolutora, particularmente aquellos mediante los cuales determinó que el contrato es de competencia federal toda vez que los recursos económicos destinados para éste provienen del erario federal, lo que de suyo implica la inoperancia de los conceptos de anulación hechos valer.

En ese contexto, al quedar intocada dicha circunstancia, se actualiza el supuesto contenido en la jurisprudencia de observancia obligatoria, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, consultable con el número

de tesis 2a./J. 62/2015 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, página 1454, Décima Época, de la siguiente literalidad:

<<CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES.

De la interpretación sistemática de los artículos 14, fracciones VII, XV y XVI, y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que este órgano jurisdiccional conocerá del juicio contencioso administrativo regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, promovido contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y para dirimir lo concerniente a las sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de donde se sigue que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios, en tanto que lo que da la competencia es el carácter federal de los recursos empleados y el marco normativo que rige la competencia material de ese Tribunal, la cual se ha delineado para conferirle la atribución de resolver integralmente sobre esas materias.>>

De igual forma, robustece la presente determinación la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 1a./J. 19/2012 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731, Novena Época, de título y cuerpo siguientes:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.

Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.>>

Así como la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consultable con el número de tesis IV.3o.A. J/4, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, página 1138, Novena Época, de rubro y texto del siguiente tenor:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.

Resultan inoperantes los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo directo que no controvierten todas las consideraciones y fundamentos torales del fallo reclamado, cuando, por sí solos, pueden sustentar el sentido de aquél, por lo que al no haberse controvertido y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución combatida en el juicio constitucional. De ahí que los conceptos de violación resulten inoperantes por insuficientes, pues aun de resultar fundados no podrían conducir a conceder la protección constitucional solicitada.>>

Continuando con el estudio de los argumentos plasmados por la impetrante, debe decirse que el marcado con el inciso C) resulta inoperante toda vez que se limita a señalar:

<<De lo hasta aquí expuesto, resulta claro que las sentencias dictadas en los juicios de nulidad para que resulten adecuadamente fundadas y motivadas, deberán considerar, estudiar y analizar todas las cuestiones planteadas, considerando las pruebas ofrecidas, y de estas, considerar en su estudio de manera preferente las relativas a las que declaren la invalidez total del acto administrativo o resolución impugnada, por ser las que otorgan mayores beneficios.

Sin embargo, en el caso en estudio, la sentencia de fecha 26 de noviembre del 2021, es ilegal al no observar lo dispuesto en el artículo 85 fracciones I y II, de la Ley de la materia en relación con el artículo 16 Constitucional.>>

Sin embargo, de la lectura de dicho inciso no se advierte el señalamiento de cual fue el argumento que la disidente estima que la Sala de Origen dejó de estudiar, o que prueba se dejó de valorar, en dicho sentido, la

inoperancia deriva de la falta de argumento alguno que exteriorice un razonamiento, es decir, que confronte la situación de hecho contra la hipótesis de derecho, tendiente a denotar la ilegalidad de la sentencia impugnada.

Sirve de apoyo la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 1a./J. 81/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.

El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.>>

La jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable con el número de tesis I.4o.C. J/27, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 2362, Novena Época, de título y contenido siguientes:

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).

Los conceptos de violación deben consistir, en su mejor expresión, en la exposición de argumentos jurídicos dirigidos a demostrar la invalidez constitucional de los actos reclamados, total o parcialmente. Los elementos propios de estos argumentos deben ser, ordinariamente, los de cualquier razonamiento, esto es, la precisión de o las partes del acto reclamado contra las que se dirigen; las disposiciones o principios jurídicos que se estiman contravenidos, y los elementos suficientes para demostrar racionalmente la infracción alegada. Sin embargo, con el ánimo de optimizar el goce del derecho constitucional a la jurisdicción, conocido en otros países como la garantía de acceso efectivo a la justicia, los criterios de tribunales federales mexicanos se han orientado hacia una mayor flexibilidad respecto a los requisitos exigidos en los motivos de las impugnaciones, y con la inspiración en el viejo principio procesal relativo a que las partes exponen los hechos y el Juez aplica el derecho, la exigencia ha quedado en que se precise la causa de pedir, aunada a la manifestación, sencilla y natural, de la afectación al ámbito personal, patrimonial, familiar, laboral, etcétera, sufrida por la peticionaria de garantías, desde su punto de vista y mediante el uso de lenguaje directo y llano, con el propósito evidente de abandonar las exigencias técnicas extremas a las que se había llegado, que sólo los abogados con suficiente experiencia en cada materia jurídica podían satisfacer, con la consecuencia, no intencional pero real, de alejar cada vez más a la generalidad de la población de la posibilidad de obtener la protección de la justicia, a través de la apreciación e interpretación del derecho. No obstante, ni la legislación ni la

jurisprudencia se han orientado absolutamente por los principios del sistema procesal inquisitorio, hacia una revisión oficiosa de los actos reclamados, respecto a su constitucionalidad y legalidad, sino que prevalece una carga procesal mínima para el agraviado, consistente en precisar en la demanda la causa petendi de su solicitud de amparo y la afectación que estime lesiva en su perjuicio. En consecuencia, cuando los peticionarios de la protección constitucional no colman siquiera esa mínima exigencia, lo alegado debe declararse inoperante.>>

Así como el criterio jurisprudencial emitido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, consultable con el número de tesis (V Región)2o. J/1 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III, página 1683, Décima Época, que se transcribe:

<<CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.

De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último,

se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento). Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada.>>

Por último, se analiza el argumento plasmado en el inciso B) referente a que no resulta aplicable el plazo prescriptivo previsto en el Código de Comercio porque dicha legislación no es de carácter supletoria para la resolución de la presente controversia.

En primer lugar, debe decirse que la justiciable parte de una premisa falsa que por sí misma torna inoperante el agravio en estudio, pues de la simple lectura que se haga de la sentencia combatida se obtiene que la resolutora sustentó el cómputo del plazo de un año en el artículo 2524, fracción II, del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza, como se muestra a continuación:

*<<En el presente caso, se estima que la demanda interpuesta por la parte actora en relación a los contratos identificados con las claves alfanuméricas SSCZ-DA-AD-077-2019 y SSCZ-DA-AD-141-2019 la acción fe(sic) ejercitada **fuera del plazo de un (1) año que prevé el numeral 2524 fracción II del Código Civil** ordenamiento supletorio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza conforme a su artículo 13 en relación con el artículo 3 fracción II del Código de Comercio, ya que opero(sic) la figura de la prescripción negativa, la cual acarrea la liberación de una obligación y la extinción de la mismas(sic), por no exigirse su cumplimiento en el término señalado, contados(sic) a partir de que ésta pudo exigirse. Plazo que es el que debe tomarse en cuenta en el presente caso, ya que se actualiza uno de los supuestos de excepción que prevé la fracción II del artículo 2524 del citado Código Civil supletorio, para que opere la figura de la prescripción en el término de un año. Al respecto, se transcriben las normas conducentes del ordenamiento supletorio, y la fracción II del artículo 3 del Código de Comercio, cuyo tenor literal es el siguiente: (...)>> (Él resaltado es añadido)*

Es aplicable por identidad la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número de tesis 2a./J. 108/2012 (10a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, Décima Época, de rubro y texto del siguiente tenor:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.

Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.>>

Además, es omisa en combatir los razonamientos vertidos por la A Quo para estimar aplicable el artículo 2524, fracción II, en consulta; asimismo únicamente se limitó a citar el artículo 2525 del Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza² sin expresar las consideraciones a través de las cuales pretende que cobre vigencia, esto es, carece de manifestar los motivos por los cuales considera se actualiza la hipótesis en él prevista, es decir, no justifica ni razona el porqué se estaría en presencia de prestaciones periódicas, habida cuenta que el dispositivo de mérito se refiere a pensiones, rentas y alquileres, en otras palabras, implica percepciones con una causa generadora con efectos a guisa de tracto sucesivo, pues su pago se prolonga en el tiempo, lo que no sucedió en el caso resuelto por la A Quo.

En ese sentido, cobran vigencia los criterios previamente citados, de rubros:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.>>

² **ARTÍCULO 2525.** Las pensiones, las rentas, los alquileres y cualesquiera otras prestaciones periódicas no cobradas a su vencimiento, quedarán prescritas en dos años contados, desde el vencimiento de cada una de ellas, ya se haga el cobro en virtud de acción real o de acción personal.

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CARGA PROCESAL MÍNIMA DEL QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO).>>

<<CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.>>

En segundo lugar, es oportuno aclarar que lo resuelto por la Sala de Origen en cuanto a que determinó sobreseer el juicio al haber operado la prescripción negativa, versa sobre el reclamo planteado sobre los contratos con claves alfanuméricas [REDACTED] y [REDACTED].

Señalado lo anterior, es oportuno traer a colación que, además de lo antes apuntado, es procedente confirmar el sobreseimiento decretado por la Sala primigenia atendiendo a otras causas.

A mayor abundamiento, en el escrito de demanda, la actora manifestó haber realizado requerimientos de

pago en distintas fechas, siendo de interés el hecho identificado con el inciso 52)³ que a la letra dice:

<<52) Mediante escrito de fecha 11 de junio de 2020, mi poderdante requirió a los "SS COAHUILA" el pago del adeudo correspondiente al ejercicio 2019 derivado de los Contratos Número [REDACTED] y [REDACTED] por la cantidad de [REDACTED] ([REDACTED]), escrito que fue recibido en fecha 15 de junio de 2020, acuse que se agrega al presente escrito en copia simple como ANEXO VEINTITRÉS.>>

Lo anterior es relevante toda vez que, para que el juicio contencioso administrativo sea procedente, es menester que se impugnen actos o resoluciones con el carácter de definitivas. Para mayor claridad es oportuno citar el artículo 2, primer párrafo, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como el numeral 3, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, que son del siguiente tenor:

<<Artículo 2.- Procede el juicio contencioso administrativo previsto por la presente Ley **contra las resoluciones administrativas definitivas** que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.>>

<<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:

(...)

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.**>>

³ Foja 022 del expediente de origen.

De la interpretación armónica y sistemática de los preceptos en comento se obtiene que el procedimiento contencioso administrativo no constituye una potestad procesal contra todo acto de la administración pública estatal o municipal, sino que se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos sean “resoluciones definitivas”.

En ese contexto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define por resolución 1) la acción y efecto de resolverse, 2) decreto, providencia, auto o fallo de autoridad gubernativa o judicial; a su vez se entiende por resolver decidir algo o formar la idea o el propósito firme de hacerlo⁴; mientras que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza en su artículo 3 penúltimo párrafo, señala que el carácter definitivo de la resolución se produce cuando no admite recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Así las cosas, se advierte que, para la procedencia del juicio contencioso administrativo, es preciso que se combata un fallo de autoridad gubernativa mediante el cual se decida en definitiva alguna cuestión, y que éste sea irrecurrible en sede administrativa, o bien, que la interposición del recurso previsto sea optativa.

⁴ Diccionario de la Lengua Española, vigesimotercera edición, publicada en octubre de 2014 como colofón de las conmemoraciones del tricentenario de la Academia.

Es oportuno traer a colación que, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria derivada de la Contradicción de Tesis 79/2002-SS⁵, sostuvo:

<<No se generará agravio o conflicto alguno para el gobernado en tanto la administración pública no diga su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decidirla en el orden jurídico correspondiente y solamente cuando la resolución de que se trata adquiere esa fijeza que impide reformas o mudanzas, se dice que "causa estado".

La generación de esta situación últimamente mencionada en combinación con la causación de un agravio objetivo son las características de la resolución definitiva para efectos del juicio contencioso-administrativo, además de lo que prevé el artículo 11 de la ley orgánica antes mencionada, lo que dará lugar al nacimiento del interés requerido para acudir a la vía en comentario.>>

Corolario de la Contradicción de Tesis antes referida lo constituye la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número 2a. X/2003, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 336, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

<<TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. "RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS". ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL.

La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad

⁵ ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO Y NOVENO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Registro digital: 17453, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Febrero de 2003, página 282, Novena Época.

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.>>

Asimismo, es oportuna la cita de la Contradicción de Tesis 105/2020 de la que se verifica que la Segunda Sala del Alto Tribunal dispuso:

<<Entonces, para el caso de que se pretenda impugnar en la vía contencioso administrativa algún tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento dado a las cláusulas de un contrato de obra pública, no basta con que se afirma que

existe esa actitud renuente de la autoridad; es necesario que el gobernado previamente le demande el cumplimiento respectivo, para que sea precisamente el acto que al efecto emita la autoridad donde se contenga la manifestación de no cumplir con lo pactado, la que haga procedente la vía, porque será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta.

Incluso se considera oportuno traer a cuenta que el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,(30) prevé los requisitos que deberá contener la demanda y en su fracción II expresamente requiere "La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación." Y, en el antepenúltimo de manera expresa señala que, cuando se omitan los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Aunado a ello, en el artículo 15 de la misma legislación,(31) **se establecen los documentos que deberán adjuntarse a la demanda, de entre los que destacan, precisamente el documento en que conste la resolución impugnada (fracción III); y para el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad (fracción IV).**

Lo anterior **no encuentra conflicto con la jurisprudencia 2a./J. 62/2015 (10a.)**, intitulada "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBREN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES."; porque en ésta se estableció la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública con cargo a recursos federales, con independencia de que los hayan celebrado entidades federativas o Municipios.
(...)

Sin embargo, **el derecho a la jurisdicción no puede obligar a estimar procedente el juicio contencioso administrativo de manera irrestricta, puesto que como quedó precisado, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa no prevé limitantes respecto del acceso a la jurisdicción, sino que sujeta la procedencia del juicio contencioso administrativo a diversas condicionantes**, sin que éstas priven de los derechos consagrados en la Constitución Federal.

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

De esta manera, estamos ante un caso en el que **no se han actualizado todos los supuestos que establece la ley para que sea procedente el juicio contencioso administrativo**, para ello, es necesario cumplir con los requisitos y términos fijados por la ley impugnada; en el caso concreto, dicha condición, se traduce en la existencia de una resolución definitiva susceptible de ser reclamada en la vía contenciosa.

Por ello, únicamente al legislador le corresponde tal función (determinar los plazos y términos en la ley); por tanto, **si la intención del legislador al emitir el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue limitar la procedencia del juicio contencioso administrativo a determinadas hipótesis (resoluciones definitivas que causen perjuicio), tal situación por sí sola, de ninguna manera puede estimarse violatoria de los principios previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal**, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad que le fue conferida constitucionalmente.

En consecuencia, debe señalarse que la garantía de acceso a la administración de justicia, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí es observada por el Estado, ya que **el hecho de que el juicio contencioso administrativo no sea procedente mientras no se emita una resolución definitiva que cause un agravio fiscal, no implica que en cualquier caso, el órgano**

jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.

Es por lo anterior que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos necesarios para el estudio de fondo de los conceptos de anulación propuestos en el contencioso administrativo, no constituyen, en sí mismos, una violación al derecho humano de un recurso judicial efectivo, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados, deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas.

Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundamentadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que **no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.>>** (Énfasis añadido).

De la anterior reflexión derivó la jurisprudencia emitida por la Sala de referencia, consultable con el número de tesis 2a./J. 63/2020 (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, página 1777, Décima Época, de rubro y texto siguientes:

<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE DEMANDA EL PAGO

DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS CLÁUSULAS DE UN CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Y NO EXISTA ACTO DE AUTORIDAD QUE TENGA EL CARÁCTER DE DEFINITIVO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se reclama el pago derivado del cumplimiento de un contrato de obra pública; mientras uno de ellos sostiene que es necesario aplicar el principio de interpretación más favorable, de modo que se acepte la procedencia del juicio, aun cuando no exista una resolución, acto o procedimiento emitido por autoridad, que tenga el carácter de definitivo; el otro sostuvo que se requiere una resolución que tenga el carácter de definitiva, o bien, en su caso, elevar una solicitud ante la autoridad respecto al pago de las cantidades reclamadas para que le recaiga una negativa ficta o expresa, que constituya esa última voluntad; sin que el principio de interpretación más favorable implique inobservar los diversos principios constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano, tal como se sostiene en la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 56/2014 (10a.).

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la sola afirmación sobre el incumplimiento de las cláusulas de un contrato de obra pública es insuficiente para hacer procedente el juicio contencioso administrativo federal.

Justificación: Lo anterior, atendiendo a que los artículos 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada) y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de manera expresa establecen que es necesaria la existencia de una resolución definitiva. Entonces, para demandar un tema relacionado con el pago derivado del incumplimiento a las cláusulas de un contrato de obra pública, es necesario que el gobernado previamente requiera el cumplimiento respectivo, para generar el acto donde la autoridad manifieste su voluntad de no cumplir con lo pactado, porque

será el acto o resolución que le cause perjuicio; o bien, en su caso, ante la omisión de respuesta, se actualizará la negativa ficta que haga procedente el juicio contencioso administrativo. Lo anterior no riñe con el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, porque las condicionantes previstas en la ley para la procedencia del juicio contencioso administrativo no privan a los gobernados de los derechos consagrados en la Norma Fundamental, ya que el legislador únicamente está ejerciendo la facultad conferida constitucionalmente. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier índole, de los recursos internos; de manera que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y en cualquier caso cabría considerar que los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.>>

Robustece lo anterior el criterio sostenido por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable con el número de tesis PC.III.A. J/75 A (10a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II, página 1185, Décima Época, que se transcribe en seguida:

<<JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA.

De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se requiere que el contratista, previamente, realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.>>

En ese orden de ideas, no basta con que se haya elevado una petición ante la autoridad interpelada y que a su vez ésta no haya emitido su respuesta, sino que es menester que se satisfagan los requisitos legales para la configuración de la respuesta ficta.

En ese orden de ideas, es conveniente transcribir el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que es de la siguiente literalidad:

<<**Artículo 23.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular, **la dependencia, entidad u organismo** descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal **deberá resolver lo conducente en un plazo no mayor a treinta días hábiles. Transcurrido el plazo aplicable, sin que se haya dictado resolución, ésta se entenderá en sentido positivo al promovente**, a menos que en otra disposición legal o administrativa se prevea lo contrario. **A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia** dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver. Igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido negativo.

En el caso de que se recurra al sentido positivo o negativo según sea el caso, por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmado el sentido de la misma.>>

El artículo previamente transcrito señala que, en caso de que una persona presuma que ha operado en su favor una resolución afirmativa ficta, por haber transcurrido el plazo señalado en la ley sin que la autoridad administrativa requerida haya dado respuesta a la petición que le hizo, **debe solicitar la certificación** de que ha operado tal resolución ficta, solicitud que deberá formular dentro del plazo de dos días hábiles, dicha certificación producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió y debe reconocerse así por todas las personas y autoridades.

En esas condiciones, la certificación es una constancia de la conducta omisiva en que incurrió una autoridad administrativa, que sirve para darle plena eficacia, es decir, para que efectivamente pueda hacerse valer el acto presunto ante los propios órganos de la

administración pública, ante diversos órganos del Estado, incluso jurisdiccionales, y ante otros particulares.

En el caso de que la certificación no se haga en el plazo de dos días hábiles, contados desde que la autoridad omisa reciba la solicitud para su expedición, la afirmativa ficta adquiere plena eficacia y se puede acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo.

Lo anterior fue determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Contradicción de Tesis 18/98⁶, estimando que la respuesta afirmativa ficta que se configura ante el silencio de las autoridades que no contestan una solicitud, requiere para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse efectiva ante los demás órganos de Gobierno y ante otros gobernados, que la autoridad administrativa que no respondió la solicitud realice la certificación correspondiente, o bien, en caso de que también sea omiso, que se exhiba la solicitud de certificación y el acuse de recibo de la solicitud inicial.

Corolario de lo anterior lo constituye la jurisprudencia emitida por la referida Sala del Alto Tribunal, consultable con el número de tesis 2a./J. 113/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Octubre de 1999, página 289, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

⁶ Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en materia Administrativa del Primer Circuito. Registro digital 5923, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Octubre de 1999, página 289.

<<AFIRMATIVA FICTA. PARA QUE SE CONFIGURE TAL RESPUESTA A LA SOLICITUD DE UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL SE REQUIERE LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

El artículo 20 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal prevé la respuesta afirmativa ficta si las delegaciones del Distrito Federal no contestan una solicitud de licencia de funcionamiento de un establecimiento mercantil dentro del plazo de siete días hábiles, en términos de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; por lo que debe entenderse que, en términos del artículo 90 de este último ordenamiento requiere, además, para su plena eficacia, es decir, para que pueda hacerse valer ante cualquier órgano de gobierno o ante cualquier otro gobernado, que el superior jerárquico del funcionario incumplido realice una certificación en el sentido de que ha operado en favor del interesado tal respuesta afirmativa ficta o bien, si éste también es omiso, que se exhiban los acuses de recibo de la solicitud de certificación y de la solicitud de licencia de funcionamiento.>>

El criterio observado en la presente resolución también fue sustentado por esta Sala Superior al resolver los Tocas número RA/SFA/007/2019, RA/SFA/064/2021 y RA/SFA/040/2021.

Es oportuno mencionar que el mismo criterio fue sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Amparo Directo administrativo 419/2019, en el que señaló que:

<<(…) es requisito indispensable que la legislación que aplique al caso concreto establezca la existencia de la negativa ficta, así como la forma en que debe operar, porque de no estar contemplada legalmente no será posible que se haga valer en la vía jurisdiccional, o bien que habiéndose planteado

ante un tribunal, éste decreta la improcedencia del juicio contencioso administrativo por inexistencia de tal acto, en virtud de que para la promoción de esa instancia se requiere necesariamente de la existencia de tal acto o resolución de esa naturaleza, previamente emitido por una autoridad; ya que no puede instarse un procedimiento con base en que se cree por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable.

(...)

Acorde con lo expuesto debe decirse que, contrario a lo aducido por el quejoso, la Sala Superior del Tribunal Administrativo estatal responsable, no se apartó de las leyes aplicables, al determinar que no existe la negativa ficta y, correctamente estableció que tampoco se da con base en lo dispuesto en el artículo 3, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila en su artículo 3 fracción XII, en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo de Coahuila Zaragoza y el Código Fiscal de la entidad.

Pues, el referido precepto lo que norma es la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa estatal, para conocer de las controversias que se planteen contra las resoluciones definitivas o actos administrativos que configuren la negativa ficta prevista en el Código Fiscal estatal y, en la Ley de Procedimiento Administrativo estatal, o alguna total norma, así como contra las que nieguen la expedición de constancia de que hayan operado, ya que a la letra dice:

(Se transcribe artículo)

De lo que se sigue, que de acuerdo con el aludido precepto no se establece la existencia de la negativa ficta, sino que sólo prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa estatal es competente para conocer de las controversias que se promuevan contra alguna resolución o acto administrativo que determine dicha negativa ficta, que surja de los ordenamientos legales ya citados. Por lo que, si en la Ley del Procedimiento Administrativo no se dispone que opere la negativa ficta respecto del silencio de las autoridades municipales demandadas, de resolver o contestar la solicitud que el hoy quejoso ***** ***** planteó para que le otorgaran una pensión; es

obvio que el citado no acreditó la existencia de la referida negativa ficta y, por ello, tampoco se requería de la expedición de constancia de que hubiera transcurrido el plazo de que hubiese operado.

De ahí que la Sala administrativa responsable no dejó en estado de indefensión al demandante de amparo, que alega, por confirmar la sentencia ahí apelada, que sobreseyó en el juicio administrativo de origen, porque en forma apegada a derecho estimó que el legislador del Estado de Coahuila no estableció la referida figura jurídica de la negativa ficta para el caso concreto, sino sólo la afirmativa ficta, de acuerdo con lo ya puntualizado en esta ejecutoria.>>

No es óbice que la interesada no haya señalado como acto impugnado la configuración de una respuesta ficta en su escrito de demanda, pues dicha cuestión en la especie constituye un requisito de admisibilidad y procedencia para el juicio contencioso administrativo, pues únicamente mediante la debida configuración de una respuesta expresa, o en el presente caso, de una afirmativa ficta mediante el cumplimiento de todos los requisitos legales para ello, es que se estará ante una resolución administrativa definitiva susceptible de ser analizada a través de un juicio de nulidad, característica de la cual carece la mera presentación de la solicitud de pago.

Por tanto, se colige que en la especie no existe una resolución expresa o ficta susceptible de ser impugnada en la vía contenciosa administrativa, toda vez que la solicitud de la demandante no es apta para producir una resolución definitiva en términos del artículo 3, primer párrafo y fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, lo que

lleva a confirmar el sobreseimiento decretado por la Sala de Origen, aun con apoyo en motivos distintos.

Debe decirse que ésta Sala Superior está en aptitud de realizar el análisis previamente hecho, toda vez que las causales de improcedencia son de orden público y de estudio preferente, siendo aplicable la jurisprudencia emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, consultable con el número 1a./J. 3/99, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, página 13, Novena Época, de título y contenido siguientes:

<<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 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.>> (El realce es añadido)

En otro orden de ideas, debe decirse que el segundo resolutivo⁷ de la sentencia recurrida mediante el cual se determinó que no se acreditó la acción por lo que respecta al contrato [REDACTED], no fue controvertido en vía de apelación, por lo que, no obstante el criterio sustentado por esta Sala Superior en torno a que debe existir una resolución expresa o ficta para que sea procedente el juicio de nulidad, en la especie, la falta de impugnación se traduce en un obstáculo que impide a esta potestad reformar la determinación tomada por la Sala de Origen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 106, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que dispone:

<<Artículo 106. No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.>>

Habida cuenta que para el Recurso de Apelación no se encuentra contemplada la suplencia de la queja, por lo que no se pueden analizar argumentos no esbozados por la parte interesada.

⁷ **SEGUNDO.** No se acreditó la acción de cumplimiento forzoso del contrato identificado con la clave alfanumérica: SSCZ-DA-AD-13-2019, en el juicio contencioso de expediente al rubro indicado, por los motivos, razones y fundamentos expuestos en las consideraciones de esta sentencia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia emitida por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable con el número I.8o.C. J/21, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1569, Novena Época, que se transcribe:

<<ACCIÓN. EL ESTUDIO DE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA POR EL TRIBUNAL DE APELACIÓN, SÓLO PUEDE HACERSE SI EN LOS AGRAVIOS SE PROPORCIONAN LAS BASES PARA ELLO.>>

La improcedencia de la acción por falta de uno de sus requisitos esenciales puede ser estimada por el juzgador de primera instancia aun de oficio, por ser de orden público el cumplimiento de las condiciones requeridas para su procedencia; pero el tribunal de apelación sólo puede emprender ese examen siempre y cuando en el pliego de agravios sometido a su consideración se haga valer la correspondiente inconformidad y se proporcionen las bases suficientes para que establezca cuáles requisitos de la acción dejaron de cumplirse, es decir, en la segunda instancia, sólo pueden examinarse los elementos de la acción y los hechos constitutivos de ésta, a la luz de los agravios respectivos.>>

Además, los criterios citados en líneas que anteceden, de rubros:

<<AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.>>

<<CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA.>>

En consecuencia, al ser en parte inoperante, y en parte infundado el agravio vertido por la apelante, se confirma la sentencia de fecha veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, emitida por la Tercera Sala en Materia Fiscal y Administrativa de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del procedimiento contencioso administrativo FA/170/2020.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia definitiva de fecha veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno, dictada dentro del Juicio Contencioso Administrativo con número de expediente **FA/170/2020**.

SEGUNDO. Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del Recurso de Apelación, y en su oportunidad, archívese la Toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong,**

Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores y, Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, ante la licenciada **Idelia Constanza Reyes Tamez,** Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe. Doy fe. -----

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG
Magistrada Presidenta

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA
ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ
Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos

(Hoja de firmas perteneciente a la sentencia RA/037/2022, emitida dentro de los autos de la Toca RA/SFA/005/2022.)