



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**SENTENCIA**  
**No.**  
**RA/033/2024**

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

TOCA: RA/SFA/017/2023  
APELANTE: \*\*\*\*\* Y OTROS<sup>1</sup>  
EXPEDIENTE DE  
ORIGEN: FA/008/2022  
TIPO DE JUICIO: ADMINISTRATIVO  
MAGISTRADA  
PONENTE: MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES  
SECRETARIO JOSÉ CARLOS MOLANO NORIEGA  
SECRETARIA GENERAL IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
SENTENCIA: RA/033/2024

SENTENCIA DE APELACIÓN

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, cuatro de septiembre de dos mil veinticuatro

VISTOS, para resolver los autos del toca de apelación RA/SFA/017/2023 en contra de la sentencia de fecha quince de marzo de dos mil veintitrés, dictada por la Primera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, dentro del expediente de origen FA/008/2022, relativo al sobreseimiento del juicio contencioso administrativo del expediente al rubro indicado; y que con fundamento en los artículos 10, apartado B, fracción VII,

1 \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* /  
\*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* /  
\*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* /  
\*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* /  
\*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / \*\*\*\*\* / y  
\*\*\*\*\* /

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, este Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve conforme a lo siguiente:

## RESULTANDO

**PRIMERO: DEMANDA.** En fecha **diecisiete de enero de dos mil veintidós** por medio del buzón jurisdiccional de este Órgano Jurisdiccional, los hoy inconformes interponen juicio contencioso administrativo en contra de la negativa ficta sobre su solicitud de devolución de cantidades por concepto de fondo de contingencia A, código D07 y fondo de contingencia B, código D08 presentada a la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación en fecha catorce de diciembre de dos mil veinte.

**SEGUNDO: CONTESTACIÓN DE DEMANDA.** Mediante auto de fecha **veinticinco de mayo de dos mil veintidós** se tiene a la autoridad demandada contestando la demanda, corriendo traslado del escrito y anexo a los demandantes para que conforme a sus intereses presentaran ampliación de demanda de conformidad con el artículo 50 fracción IV de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**TERCERO: AMPLIACIÓN DE DEMANDA.** En auto de fecha veintidós de agosto de dos mil veintidós se tiene a los demandantes ampliando su escrito de demanda, corriendo traslado del escrito de ampliación y anexos para que la demandada contestara a la ampliación respectiva conforme a



los artículos 52 y 58 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza

**CUARTO: SENTENCIA DEFINITIVA.** En fecha quince de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de este Órgano Jurisdiccional, resuelve el juicio contencioso administrativo en los siguientes términos:

**“RESUELVE**

**PRIMERO.** Se sobresee el juicio contencioso administrativo incoado por \*\*\*\*\* y otros, por los motivos y fundamentos expuestos en el considerando CUARTO de esta sentencia. [...] [Visible en foja 278, vuelta, en los autos del expediente principal]

**QUINTO: RECURSO DE APELACIÓN.** Inconforme con la resolución de fecha quince de marzo de dos mil veintitrés, en la cual se declara el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo, en consecuencia, los hoy apelantes en fecha diez de abril de dos mil veintitrés interponen recurso de apelación, corriendo traslado del escrito de inconformidad a la autoridad demandada, sin que presentara manifestaciones de su intención.

**CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.** 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, resulta competente para resolver el presente recurso de apelación.

**SEGUNDA. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.** Los artículos 95, 96 y 97 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, disponen lo siguiente:

*“Artículo 95.- El recurso se substanciará corriendo traslado a las demás partes, por un término de tres días hábiles, para que expongan lo que a su derecho convenga.*

*Transcurrido dicho término, La Sala que conozca del recurso resolverá lo conducente.*

*Contra las resoluciones que dicten las Salas Unitarias en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

*“Artículo 96.- Las resoluciones de las Salas Unitarias que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio contencioso administrativo o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento serán apelables por cualquiera de las partes ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.”*

*“Artículo 97.- El recurso de apelación tiene por objeto que el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Unitarias”*

De lo anterior, es de advertirse que en contra las resoluciones que dicten las Salas Unitarias, procederá el recurso de apelación ante el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y que la resolución de apelación podrá confirmar, ordenar reponer el procedimiento, revocar o modificar la resolución impugnada.

### **TERCERA: FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS**

A continuación, se sintetiza el argumento concerniente a la cuestión medular planteada en la apelación:

- La sentencia impugnada vulnera el artículo 84 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

Estado de Coahuila de Zaragoza, siendo que la negativa ficta sí se configuró al momento en que la autoridad contestó la demanda.

Para resolver el anterior planteamiento, se procede a su estudio de conformidad a la normatividad aplicable en relación con el motivo de agravio apuntado en el escrito de interposición del recurso de apelación y de los autos que obran en el expediente principal, así como, los hechos notorios que se deriven.

**PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER "LITIS":** Es dilucidar si la sentencia apelada fue emitida o no conforme a derecho.

Con fundamento en la situación fáctica y las decisiones emitidas en la sentencia apelada analizando los agravios planteados, se procederá a resolver si dan lugar o no a establecer la vulneración a la garantía de legalidad de conformidad con los fundamentos legales en que se apoya la resolución impugnada de acuerdo con los artículos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo en relación con la norma fundamental.

**CUARTA. ESTUDIO DE FONDO. CASO CONCRETO y SOLUCIÓN DE LA LITIS PLANTEADA.** Una vez precisado el punto controvertido, resulta pertinente aclarar que lo que ocurre en la realidad solo puede ser una, y no puede ser al mismo tiempo o ser simultanea de otra manera. Es decir, son los hechos los que hacen aplicable una determinada regla adjetiva o subjetiva y estos hechos se determinan a través de la prueba

y en el caso, es la prueba documentada la que proporciona una base racional y lógica para la decisión jurisdiccional.

Por cuestión de método, el motivo de inconformidad se analizará en diverso orden a como fue expresado, el cual se explica y resuelve como se indica a continuación.

Ello, en el entendido que el hecho que los motivos de disenso sean examinados en un **orden diverso**<sup>2</sup> al planteado por las partes y que no sean transcritos, no les causa lesión o afectación jurídica<sup>3</sup>, dado que lo trascendente es que se analicen jurídicamente.

---

<sup>2</sup> **"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". *Época: Décima Época. Registro: 2011406. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Común. Tesis: (IV Región)2o. J/5 (10a.). Página: 2018*

<sup>3</sup> **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". *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*





También resulta oportuno precisar que el concepto de impugnación, se estudiará atendiendo a los hechos y los puntos debatidos, extrayendo de ellos sus planteamientos torales, sin necesidad de atenderlos renglón por renglón, ni en el orden en que fue expuesto; lo que no implica soslayar su garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos consagrados en el artículo 17 Constitucional, dado que estas se cumplen al estudiarse en su integridad el problema materia de la litis contenciosa. Sirve de apoyo, la tesis aquí aplicada por analogía en lo conducente, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente:

***"GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos, pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, sí pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva. Esto es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional -como las de prontitud y expeditéz- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente."*** Amparo directo en revisión 1681/2006. Arfer de la Laguna, S.A. de C.V. 21 de febrero de 2007. Cinco votos.

Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román. **Registro digital: 172517**, **Instancia:** Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Novena Época. Materia(s):** Constitucional. **Tesis:** 1a. CVIII/2007. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 793. **Tipo:** Aislada.

Por lo que hace al agravio **PRIMERO** y único del recurso de apelación, los inconformes señalan que existe una negativa expresa de la autoridad demandada sobre su solicitud de devolución de cantidades, lo anterior se pone de manifiesto al momento de contestar la demanda, por lo que la Sala de origen vulneró su garantía constitucional establecida en el artículo 17 de la Norma Fundamental, ya que debió entrar al fondo de la pretensión planteada y no sobreseer el juicio contencioso con lo cual se vulneran sus derechos humanos.

De manera inicial, resulta necesario hacer unas precisiones sobre las ficciones legales que se pueden encontrar inmersas de manera expresa en diversos ordenamientos legales que contemplan sus reglas para su configuración.

Al respecto, se considera doctrinariamente *silencio administrativo* a la falta de actividad de la autoridad a la que compete la resolución de un recurso administrativo o la contestación a una promoción o escrito presentados por el administrado, sin que tal abstención como lo dijo la sala sea de los impugnables en esta vía contenciosa administrativa, sino más bien, sus configuraciones es lo que combatirse en la vía jurisdiccional como lo pueden ser la negativa ficta o la negativa de expedir la constancia de afirmativa ficta según el artículo 3 fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En términos generales el *silencio administrativo* se refiere a aquella intención del legislador, según la cual, dentro de la normativa legal le da un valor concreto a la pasividad o





inactividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa de manera ficta o presunta, dependiendo de la naturaleza de lo solicitado algunas veces en sentido negativo, otras en sentido afirmativo y otras de manera confirmativa.

La figura jurídica de la "*Negativa Ficta*", constituye una institución jurídica *iuris et de iure* creada por el legislador a fin de impedir que las peticiones, promociones o solicitudes de los particulares queden sin contestación, de manera tal que transcurrido el plazo que la ley relativa fije para que conteste alguna solicitud relacionada con el ejercicio de facultades regladas, **debe presumirse iuris et de iure que la administración ha resuelto de forma adversa a los intereses del gobernado.**

En ese sentido, la resolución "*Negativa Ficta*" constituye técnicamente una **presunción legal iuris et de iure**, es decir, el creador normativo acudido a una **ficción jurídica para entender que ahí donde no existe resolución expresa, existe una resolución implícita de rechazo negativo a lo pedido, por seguridad jurídica.**

Ahora bien, para que la "*Negativa Ficta*" se materialice, es menester que concurren una **serie de requisitos**<sup>4</sup> que tanto la

---

<sup>4</sup> Lo anterior se encuentra acogido en la jurisprudencia 2a./J. 164/2006, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 204, que establece: "**NEGATIVA FICTA. LA DEMANDA DE NULIDAD EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO POSTERIOR A SU CONFIGURACIÓN, MIENTRAS NO SE NOTIFIQUE AL ADMINISTRADO LA RESOLUCIÓN EXPRESA (LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**-Del artículo 46 de la ley mencionada se advierte que en el caso de la negativa ficta, el legislador sólo dispuso los derechos del administrado para demandar la nulidad de la denegada presunción al transcurrir cuarenta y cinco días después de presentada la

doctrina como el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza han establecido, que son a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la Administración Pública, 2) La ausencia de respuesta o su notificación por la Administración, 3) El transcurso del plazo previsto en la ley respectiva; 4) La presunción legalmente establecida de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la negación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la Administración; 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se notifique el dictado del acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley. De esta manera en el artículo 37 del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>5</sup>, se encuentra textualmente establecido.

---

*petición, y de ampliar su demanda al contestar la autoridad administrativa; sin embargo, nada previno en dicho precepto ni en alguna otra disposición, respecto al plazo para impugnar la resolución negativa ficta una vez vencido el citado lapso. En tales condiciones, deben prevalecer en el caso los principios y los efectos que **diversas legislaciones y la doctrina han precisado para que se materialice o configure la institución de mérito, a saber: 1) La existencia de una petición de los particulares a la administración pública; 2) La inactividad de la administración; 3) El transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) La presunción de una resolución denegatoria; 5) La posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta o negativa ficta; 6) La no exclusión del deber de resolver por parte de la administración; y, 7) El derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento del plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.***

<sup>5</sup> "ARTICULO 37. Las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de hasta tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte."



En nuestro régimen administrativo, la *"doctrina jurídica del silencio de la administración"* ha encontrado su principal aplicación en la figura de la *"Negativa Ficta"* aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades administrativas que no hayan sido resueltas en el plazo que para tal efecto establece la ley.

Cuando la ley prescribe que se emita una respuesta cuando el interesado presenta legítimamente una petición o recurso para obtener una determinación, la autoridad competente debe proveer dentro del plazo señalado en la propia legislación aplicable, resaltando que no todas las peticiones son iguales o tienen los mismos efectos. Lo anterior se ilustra de mejor manera con la tesis jurisprudencial I.1o.A. J/2 de la novena época, que cita:

**"NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SON INSTITUCIONES DIFERENTES.** *El derecho de petición consignado en el artículo 8o. constitucional consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa deberá recaer una contestación también por escrito, congruente a lo solicitado, la cual deberá hacerse saber al peticionario en breve término; en cambio, la negativa ficta regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación no tiene como finalidad obligar a las autoridades a resolver en forma expresa sino que ante la falta de contestación de las autoridades fiscales, por más de tres meses, a una petición que se les formule, se considera, por ficción de la ley, como una resolución negativa. En consecuencia, no puede establecerse, ante dos supuestos jurídicos diversos, que la negativa ficta implique también una violación al artículo 8o. constitucional, porque una excluye a la otra."* Registro digital: 197538 Jurisprudencia Materias(s): Administrativa Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: Tomo VI, octubre de 1997 Tesis: I.1o.A. J/2 Página: 663

En la especie, el *"Silencio Administrativo"* es un instrumento jurídico existente en algunos ordenamientos legales, como el Código Fiscal o la Ley del Procedimiento Administrativo ambos

de Coahuila de Zaragoza, que lo han incorporado en su normativa y forma parte del derecho, con el fin de facilitar una actividad administrativa pronta y proteger el derecho de los gobernados ante la pasividad o el silencio de las autoridades administrativas.

Ahora bien, de la Ley del Procedimiento Administrativo, como se mencionó anteriormente también acogió el silencio administrativo como herramienta útil de dar certeza jurídica a los administrados sobre el sentido de sus resoluciones.

Cabe precisar, que en la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece la "Afirmativa o Positiva Ficta", que en sentido contrario de la negativa, se entiende de manera positiva, tal y como lo señala Jorge Fernández Ruiz: *"Tiene por consecuencia la afirmativa ficta, o positiva, que la instancia o petición presentada por el particular al órgano administrativo sea resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado por el administrado"*<sup>6</sup>.

Sin embargo, no quiere decir que por el solo transcurso del tiempo o configurada la ficción legal se entenderá automáticamente concedido o reconocido algún derecho, sino que es necesario cumplir con ciertos requisitos.

En este orden de ideas, esta ficción legal para que adquiriera su eficacia, se necesita además del transcurso del tiempo, un segundo acto dirigido a la misma autoridad administrativa, como lo es el del requerimiento de la **certificación de la afirmativa ficta**, la cual deberá ser emitida en el plazo

---

<sup>6</sup> Fernández Ruiz, Jorge. "Derecho Administrativo. Acto y Procedimiento" Editorial Porrúa, Primera edición, p. 263.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

establecido por las legislaciones administrativas aplicables. Lo cual también le fue explicado en la sentencia impugnada y que no combatieron los inconformes.

No obstante, lo anterior, también resulta indispensable para su aplicación que la legislación aplicable al caso concreto contemple la configuración de estas ficciones legales, y el procedimiento a través del cual se entenderá como configurada.

En este contexto, si bien es cierto, que las ficciones legales fueron creadas para remediar la pasividad de las autoridades administrativas sobre los particulares y no dejar a éstos últimos en estado de indefensión; sin embargo, también lo es que no es posible configurar derechos subjetivos a través de figuras jurídicas que no se encuentran previamente establecidas en la ley del acto aplicable al caso concreto, es decir, no se pueden crear por analogía.

Resultando aplicable a lo anterior las tesis aisladas número: XVII.2o.P.A.55 A y III.4o.A.63 A de la Décima y Novena Época, sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

***“NEGATIVA FICTA. AL NO ESTAR PREVISTA ESA FIGURA EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE OPOSICIÓN PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER UNA RECLAMACIÓN EN ESA MATERIA. Del análisis de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua se advierte que no prevé la figura de la negativa ficta, sin que sea óbice a lo anterior que en su artículo 28 establezca que, en el caso de que el particular decida iniciar el procedimiento de responsabilidad***



*patrimonial del Estado por la vía contenciosa, éste se sustanciará de conformidad con las reglas del juicio de oposición contenidas en el Código Fiscal del Estado. Lo anterior, porque ello no implica que pueda configurarse la negativa ficta, ya que el juicio de oposición que se tramite en la vía jurisdiccional requiere, necesariamente, de la existencia de un acto o resolución previa emitida por una autoridad; de ahí que no pueda crearse por analogía una figura procesal no establecida expresamente en la legislación aplicable. En consecuencia, el juicio de oposición promovido contra la omisión de resolver una reclamación presentada con fundamento en la ley citada es improcedente.”* Registro digital: 2021178 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Administrativa Tesis: XVII.2o.P.A.55 A (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre de 2019, Tomo II, página 2435 Tipo: Aislada

**“AFIRMATIVA FICTA DERIVADA DE LA FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. PARA RESOLVER SI SE ACTUALIZA, DEBE APLICARSE LA LEY DE DESARROLLO URBANO, POR SER LA ESPECIAL QUE RIGE EL ACTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).** *Cuando una norma especial regula una situación concreta, resulta improcedente aplicar una general o suplir con ésta, aun cuando se refieran a una misma figura jurídica, pues la primera se expidió para una materia específica, es decir, con carácter especial; por tanto, ésta prevalece sobre aquélla. Siguiendo este principio, para resolver si se actualiza la afirmativa ficta derivada de la falta de respuesta a una solicitud de licencia de construcción, con base en disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que regulan dicha figura de manera distinta, en cuanto a plazos y formalidades, debe aplicarse el primero de tales ordenamientos, por ser la legislación especial que rige el acto, pues regula en forma íntegra el trámite de la solicitud de revisión de un proyecto de edificación con el fin de obtener una licencia o permiso de construcción.”* Registro digital: 166248 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: III.4o.A.63 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, octubre de 2009, página 1343 Tipo: Aislada

Así también, este mismo argumento fue sustentado en la resolución del amparo directo 419/2019 por parte el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, mismo que les fue transcrito de igual modo en la resolución impugnada de manera amplia y en donde se señaló lo siguiente:

“[...]





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

*Por lo cual, 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 decrete 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. [...] [Lo resaltado es propio]*

Esto es así, debido a que, en la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación de Coahuila de Zaragoza, no se encuentra previsto ningún tipo de ficción legal que recaiga a los actos administrativos ahí consagrados por el simple transcurso del tiempo.

Resultando aplicable por analogía, en lo conducente, la tesis aislada número IV.2o.C.45 K de la Novena Época, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación que a la letra cita:

**“AFIRMATIVA O NEGATIVA FICTA DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL. NO SE CONSTITUYE POR SU SOLA INACTIVIDAD SI NO ESTÁ REGULADA EN LA LEY.** *Tratándose del quehacer de las autoridades jurisdiccionales, atento al principio de que éstas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, si en el caso su inactividad no está regulada en cuanto a que produzca consecuencias por el solo transcurso del tiempo (afirmativa o negativa ficta), es evidente que aun en forma extemporánea están obligadas a actuar en consecuencia.*” Registro digital: 172105  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época  
Materias(s): Común Tesis: IV.2o.C.45 K Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Julio de 2007, página 2450 Tipo: Aislada

Una vez expuesto lo anterior, en el caso de mérito, resulta inoperante el agravio primero y único de los recurrentes, debido a que no combaten de manera frontal los argumentos

expuestos en la sentencia impugnada por la cual se determinó que no existe el acto que se pretende impugnar.

Resultando aplicable a lo anterior las tesis jurisprudenciales número 1a./J. 81/2002 de la Novena Época, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuáles han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, y que expresan lo siguiente:

**"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 por qué 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." Registro digital: 185425 Instancia: Primera Sala Novena Época Materias(s): Común Tesis: 1a./J. 81/2002 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61 Tipo: Jurisprudencia. (Énfasis añadido)

Lo anterior es así, porque de la resolución impugnada la Sala resolutoria le hizo del conocimiento las reglas que rigen a las ficciones legales como son la negativa ficta y la positiva o afirmativa ficta, siendo que ambas se contemplan en ordenamientos legales distintos, sus efectos son diferentes y la forma de configuración de cada también es variable.

En este caso, tal y como se les precisó en la sentencia impugnada, la ficción legal debe estar contemplada en la



legislación respectiva que rige el acto, para observar si la normatividad aplicable contempla la configuración de ficciones legales y en su caso, el sentido que tendrá cuando se configure por el transcurso del tiempo para que la autoridad emita la respuesta a la solicitud o recurso en su caso. Esto se pudo observar en la resolución definitiva de la siguiente manera:

*"[...]*

*Figuras que tienen por finalidad superar el estado de incertidumbre que se produce por la omisión de respuesta por parte de la autoridad, sin embargo, el sentido de la ficción jurídica requiere necesariamente encontrarse contemplado en la ley de manera expresa, puesto que el sentido en que se entiende resuelta la petición constituye una presunción legal, y no una presunción humana.*

*Ahora bien, de la lectura del artículo de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, no se advierte que se disponga efecto negativo o positivo a la omisión de emitir respuesta a las solicitudes de los particulares." [Visible en foja 266 del expediente principal]*

Cabe precisar que lo transcrito no fue combatido ni desvirtuado por los inconformes, es decir, quedó consentido que las ficciones legales deben encontrarse necesariamente plasmadas en la ley de la materia respectiva, siendo así, que, en la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, no se encuentra inmersa la configuración de una ficción legal, ya sea en sentido positivo o negativo.

Resultando aplicable al caso concreto, por analogía, en relación con lo anterior en lo conducente, al oficio de observaciones, las tesis jurisprudenciales número VI.3o.C. J/60, y VI.2o. J/21 de la Novena Época sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicadas en

el Semanario Judicial de la Federación, cuyos rubros y textos son del tenor literal siguiente:

**"ACTOS CONSENTIDOS. SON LOS QUE NO SE IMPUGNAN MEDIANTE EL RECURSO IDÓNEO.** Debe reputarse como consentido el acto que no se impugnó por el medio establecido por la ley, ya que si se hizo uso de otro no previsto por ella o si se hace una simple manifestación de inconformidad, tales actuaciones no producen efectos jurídicos tendientes a revocar, confirmar o modificar el acto reclamado en amparo, lo que significa consentimiento del mismo por falta de impugnación eficaz." Época: Novena Época. Registro: 176608. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, diciembre de 2005. Materia(s): Común. Tesis: VI.3o.C. J/60. Página: 2365.

**"ACTOS CONSENTIDOS TÁCITAMENTE.** Se presumen así, para los efectos del amparo, los actos del orden civil y administrativo, que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos que la ley señala." Época: Novena Época. Registro: 204707. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, agosto de 1995. Materia(s): Común. Tesis: VI.2o. J/21. Página: 291.

Por lo tanto, el argumento de los inconformes que la negativa ficta se configuró por la contestación de la demanda, convirtiéndose en negativa expresa, no resulta aplicable y es contraria a las reglas que rigen a las ficciones legales, porque se parte de la premisa que dicha figura ni siquiera se encuentra plasmada en la legislación respectiva, por lo tanto, se parte de un supuesto no verídico el recurso de apelación intentado por las y los apelantes.

Resultando aplicable a lo anterior las tesis jurisprudenciales número 2a./J. 108/2012 y XVII.1o.C.T. J/5 de la Décima Época, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, las cuáles han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, y que expresan lo siguiente:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

**"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.*" Registro digital: 2001825 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Común Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, página 1326 Tipo: Jurisprudencia

**"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE TIENEN COMO SUSTENTO UN POSTULADO NO VERÍDICO [APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 108/2012 (10a.)].** *La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia en cita, determinó que los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su estudio pues, al partir de una suposición no verdadera, su conclusión es ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida; principio que aplica a los conceptos de violación cuyo sustento es un postulado que resultó no verídico; de ahí que sea ocioso su análisis y, por ende, merecen el calificativo de inoperantes.*" Registro digital: 2008226 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Común Tesis: XVII.1o.C.T. J/5 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, enero de 2015, Tomo II, página 1605 Tipo: Jurisprudencia

En este caso, los demandantes en lo principal debieron haber combatido y desvirtuado los fundamentos, criterios y argumentos expuestos en la sentencia impugnada, sin embargo, solamente se limitaron a precisar que con la contestación de la demanda se configura la negativa ficta para convertirse en expresa, lo cual es contrario a derecho y a las reglas de configuración de las ficciones legales como se ha precisado desde la resolución apelada.

En este sentido, con la determinación de la Sala resolutoria no se contravienen los derechos humanos de los inconformes, debido a que es inexistente el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, lo cual el aplicar causales de



improcedencia de los juicios no contravienen los derechos fundamentales como el del acceso a la justicia, dado que, al no ser este último un derecho ilimitado, resulta necesario que los particulares cumplan con los requisitos de procedibilidad de la acción.

Resultando aplicable al caso concreto, por analogía en lo conducente, las tesis jurisprudenciales número 1a./J. 104/2013, 1a./J. 102/2017, 1a./J. 10/2014 y XI.1o.A.T. J/1 sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es del tenor literal siguiente:

**"PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos"





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

*alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.”* Registro digital: 2004748 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2, página 906 Tipo: Jurisprudencia.

**“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS DIRIGIDOS A IMPUGNAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO, SI EL RECURRENTE SE LIMITA A REFERIR QUE ES INCONSTITUCIONAL, SIN EXPRESAR ARGUMENTOS LÓGICO JURÍDICOS TENDENTES A DEMOSTRARLO.** Son inoperantes los agravios dirigidos a impugnar la constitucionalidad de algún precepto de la Ley de Amparo aplicado en la sentencia recurrida y que trasciende al sentido de la decisión adoptada, cuando no aportan elementos ni parámetros que permitan realizar un estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas. Así, cuando el recurrente se limita a referir que un precepto de la ley citada es inconstitucional al transgredir distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos derechos por aquéllos reconocidos, sin expresar argumentos lógico jurídicos tendentes a precisar y demostrar la alegada inconstitucionalidad, es evidente que deviene la citada inoperancia y que, en cuanto a ello se refiere, debe desecharse el recurso de revisión intentado.”

Registro digital: 2015601 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Común Tesis: 1a./J. 102/2017 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 296 Tipo: Jurisprudencia.

**“PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.** Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio pro persona, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello no significa 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.*” Registro digital: 2005717 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 487 Tipo: Jurisprudencia

**“ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.** Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio *pro personae* (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, *inter alia*, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

*y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.”* Registro digital: 2004823 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, noviembre de 2013, Tomo 1, página 699 Tipo: Jurisprudencia

De igual forma de manera ilustrativa se cita la tesis aislada número III.4o.(III Región) 14 K de la Décima Época, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, misma que ha sido publicada en el Semanario Judicial de la Federación y establece lo siguiente:

**“DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.** *Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue reformado, además de otros, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de precisar, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahora bien, los artículos 17 constitucional y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, de ninguna manera pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de amparo sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión*

*debatida. Por tanto, las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Amparo tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo.”* Registro digital: 2004217 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: III.4o.(III Región) 14 K (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, página 1641 Tipo: Aislada.

Como puede advertirse del estudio integral del recurso de apelación, los accionantes en lo principal no desvirtuaron las consideraciones expuestas en la sentencia recurrida, por lo que deviene inoperante su agravio con base en los razonamientos expuestos en la presente resolución, ya que al no quedar configurada la negativa ficta, el acto impugnado resultaba inexistente de conformidad con el artículo 79 fracción VII de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

En este caso, contrario a lo expresado por los apelantes, con la contestación de la demanda es inexacto que se tuviera notificando una negativa expresa teniendo como base de impugnación una negativa ficta inexistente, por lo tanto, no se podía entrar al estudio de fondo ya que la acción contenciosa partía de un acto que no existía en la vida jurídica, esto de acuerdo en los argumentos expuestos en la sentencia impugnada, así como en la presente resolución y que en el caso de la primera de estas resoluciones los planteamientos ahí expuestos no fueron combatidos ni desvirtuados por los inconformes.

Resultando aplicable por analogía la tesis jurisprudencial número 1a./J. 19/2012, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el





TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es del tenor literal siguiente:

**“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.”* Registro digital: 159947 Instancia: Primera Sala Décima Época Materias(s): Común Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 731 Tipo: Jurisprudencia

De igual modo en ningún momento se controvertió el artículo 84 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>7</sup>, dado que la suplencia de la demanda en esta vía contenciosa administrativa, no puede ampliarse sobre cuestiones no hechas valer, y muchos menos sobre actos que no resultan existentes en la vida jurídica, por lo tanto, resulta inexacto que la Sala resolutoria con su determinación haya vulnerado dicho precepto legal, dado que el acto no existió en la vida jurídica.

---

<sup>7</sup> **Artículo 84.-** La Sala del conocimiento al pronunciar la sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no hayan sido hechas valer. En todos los casos se limitará a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el concepto de nulidad.

Por lo tanto, el sobreseimiento decretado no entraña una violación a la tutela judicial efectiva, porque los límites de procedibilidad constituyen un límite razonable para el ejercicio de las acciones jurídicas,

Resultando aplicable la tesis jurisprudencial número VII.2o.C. J/23 de la Novena Época sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, la cual dispone lo siguiente:

**“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.” Registro digital: 174737 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: VII.2o.C. J/23 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 921 Tipo: Jurisprudencia.

Así como de manera ilustrativa las tesis número 2a. LXXXI/2012 y I.7o.A.14 K de la Décima Época, sustentadas por la Segunda Sala del Alto Tribunal y por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyos rubro y texto han sido publicados en el Semanario Judicial de la Federación y que establecen lo siguiente:





**“DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.** Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables.” Registro digital: 2002139 Instancia: Segunda Sala Décima Época Materias(s): Constitucional Tesis: 2a. LXXXI/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2, página 1587 Tipo: Aislada. [Énfasis propio]

**“SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. NO ENTRAÑA, PER SE, UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PORQUE LOS MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA QUE LO ORIGINAN CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN LÍMITE RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA SU EJERCICIO.** El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido al cumplimiento de determinados requisitos, como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, que colme las exigencias legales para su procedencia, pues de lo contrario, si no existe el ejercicio del derecho de acción para plantear una específica pretensión, se obligaría a las autoridades jurisdiccionales a resolver conflictos de manera oficiosa o se les facultaría para analizar asuntos cuyas exigencias sean jurídicamente inviables. Así, dentro de los límites de ese principio, está la procedencia del medio de defensa que inste el particular, para lo cual, verbigracia, tratándose del juicio de amparo, debe verificarse que resulte procedente contra los actos reclamados, para poder estudiar los conceptos de violación aducidos por el quejoso o, de lo contrario, deberá sobreseerse, al existir una justificación jurídica que impide analizar los planteamientos de fondo. Del mismo modo, la necesidad del establecimiento de causas de improcedencia, como límite al ejercicio del derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia, se justifica en virtud de la existencia de condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de un litigio, que doten de certeza, seguridad jurídica y legalidad al fallo que se emita,

*entre las cuales se encuentra la relativa a que el reclamo se formule en tiempo, esto es, en el plazo que el particular tiene para impugnar un acto determinado; límite temporal que se fija normativamente para dotar de certeza a las situaciones jurídicas existentes, porque de este modo, si no se cuestionan, la presunción de legalidad de que gozan los actos de autoridad se consolida y los dota de firmeza, por la extinción del derecho a combatirlo, que supone, a su vez, la aceptación de su validez por parte del sujeto en contra de quien se dictó. Bajo esas premisas, el sobreseimiento en los juicios no entraña, per se, violación al principio inicialmente señalado, porque los motivos de improcedencia que lo originan constituyen, por regla general, un límite razonable y proporcional para su ejercicio."* Registro digital: 2006084 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Décima Época Materias(s): Constitucional, Común Tesis: I.7o.A.14 K (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, página 1948 Tipo: Aislada

En consecuencia, el agravio **PRIMERO** y único del recurso de apelación resulta **INOPERANTE**, con base en los argumentos plasmados en esta sentencia.

En este contexto, la sentencia definitiva impugnada en esta vía de apelación se encuentra debidamente fundada y motivada, sin que la parte actora haya controvertido y desvirtuado los argumentos plasmados en ella.

Resultando aplicable las tesis jurisprudenciales número I.4o.A. J/43 y VI.2o. J/43 de la Novena Época sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, que a la letra expresan lo siguiente:

***"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN.*** *El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

*sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.”* Registro digital: 175082 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: I.4o.A. J/43 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Mayo de 2006, página 1531 Tipo: Jurisprudencia

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** *La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”* Registro digital: 203143 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Común Tesis: VI.2o. J/43 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, marzo de 1996, página 769 Tipo: Jurisprudencia

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, atento a lo dispuesto por 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, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, resuelve:

**PUNTO RESOLUTIVO:**

**ÚNICO:** Se **CONFIRMA** la sentencia impugnada en los autos del toca cuyo número se encuentra precisado al rubro, dictada

por la Primera Sala en Materias Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente de origen al rubro indicado, por las razones, motivos y fundamentos expuestos en esta sentencia. - - - - -

**NOTIFÍQUESE conforme a derecho**, con testimonio de esta resolución; publíquese, anótese en el libro de gobierno y en la estadística de este tribunal, vuelvan los autos al lugar de su procedencia y, en su oportunidad archívese este toca.

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 JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ, MARÍA YOLANDA CORTES FLORES, ALFONSO GARCÍA SALINAS, SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG y SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY ante la Licenciada IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ, Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe. Doy fe. --

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ  
Magistrado Presidente

MARÍA YOLANDA CORTES FLORES  
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS  
Magistrado

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG  
Magistrada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

TOCA NÚMERO RA/SFA/017/2023  
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/008/2022

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY  
Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ  
Secretaria General de Acuerdos

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN CORRESPONDIENTE AL TOCA RA/SFA/017/2023 DERIVADO DEL EXPEDIENTE DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON CLAVE ALFANUMÉRICA FA/008/2022 RADICADO ANTE LA PRIMERA SALA MATERIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA. -----



Versión Pública