

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

SENTENCIA
No. RA/018/2020

EXPEDIENTE *****

TIPO DE JUICIO JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

SENTENCIA RECURRIDA SENTENCIA DEFINITIVA DEL
CUATRO DE OCTUBRE DE DOS
MIL DIECINUEVE

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO MARTÍNEZ
VALERO

SECRETARIA PROYECTISTA: ROXANA TRINIDAD
ARRAMBIDE MENDOZA

RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/064/2019

SENTENCIA: RA/018/2020

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, once de junio de dos mil
veinte

Asunto: Visto para resolver el toca **RA/SFA/064/2019**,
relativo al **recurso de apelación** interpuesto por *****
en
contra de la sentencia de cuatro de octubre de dos mil
diecinueve, emitida por la Magistrada de la Tercera Sala Unitaria
del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza,
en la cual se sobreseyó el juicio contencioso administrativo
*****.

ANTECEDENTES

I. Mediante escrito presentado el trece de mayo de dos
mil diecinueve en la oficialía de partes de este Tribunal de Justicia
Administrativa, *****
por propio derecho, promovió juicio de
nulidad en contra del Ayuntamiento del Municipio de Saltillo, a
través del Síndico que lo representara, a quien demandó:

ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE IMPUGNAN

Resolución administrativa de fecha *****
que resolvió el
recurso de revisión interpuesto ante la propia autoridad
administrativa, en contra de la diversa resolución dictada el
día *****
recaída al procedimiento administrativo de
Indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado
con número *****
iniciado por la suscrita, en contra del
Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, la cual se
acompaña al presente escrito.

II. Por acuerdo del dieciséis de mayo del dos mil diecinueve, se recibió la demanda y anexos y se radicó con el estadístico *****; en ese tenor, en la misma fecha se admitió la misma, se ordenó emplazar a la autoridad demandada, se admitieron diversos medios de convicción y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas.

III. Tramitado el juicio, el ocho de agosto de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia de desahogo de pruebas únicamente con la asistencia de los representantes de la autoridad demandada, en la cual se tuvieron desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, a las que se concedió un plazo común de cinco días hábiles para presentar sus alegatos.

IV. Los días catorce y quince de agosto del año pasado, se recibieron los alegatos por parte de la demandante y de la autoridad demandada, -respectivamente-, los cuales se tuvieron recibidos en tiempo por acuerdo del veintiuno de agosto siguiente; auto, en el cual se declaró cerrada la instrucción y el que también tuvo efectos de citación para sentencia.

V. El día cuatro de octubre del dos mil diecinueve, se dictó sentencia en el juicio contencioso administrativo ***** , cuyos puntos resolutive fueron:

[...] **PRIMERO.** Por los motivos y fundamentos que han quedado expuestos en las consideraciones de la presente resolución, **SE SOBRESEE** el presente juicio de nulidad promovido por ***** , en los autos del expediente al rubro indicado.

SEGUNDO. Se hace del conocimiento de las partes que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Procedimiento Contenciosos Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente sentencia podrá ser impugnada a través del recurso de apelación, que se resolverá en la forma y términos a que se refiere el numeral 8 y el artículo 10 apartado B fracción VII ambos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y el criterio contenido en la jurisprudencia citada al pie⁶, conforme a los cuales, la Magistrada Numeraria de la Sala Superior y de la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza integrara

Pleno de la Sala Superior para la resolución del recurso de apelación que en su caso se interponga contra la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE CONFORME A DERECHO. [...]

VI. Inconforme, la accionante ***** , interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia referida; medio de impugnación que fue admitido por la presidencia de este órgano jurisdiccional el once de noviembre de dos mil diecinueve, en el que además se designó al magistrado **Marco Antonio Martínez Valero**, como ponente, para efecto de realizar el proyecto de resolución correspondiente, en términos del artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el numeral 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, 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.

RAZONAMIENTOS

PRIMERO. Competencia. La competencia para resolver el presente recurso de apelación corresponde al Pleno de la Sala Superior de este Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, con sustento en los preceptos 96 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y 10, apartado B, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Efectos del recurso. Conforme a lo dispuesto por el numeral 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. Antecedentes del acto impugnado. Para una comprensión de la litis planteada en este recurso, es necesario efectuar una narración de los antecedentes que informan el acto impugnado; lo cual se realiza a continuación:

3.1. El treinta de julio de dos mil quince, *********, transitaba en bicicleta en la intersección de los bulevares Jesús Valdez Sánchez y Eulalio Gutiérrez Treviño de esta ciudad, cuando sufrió un accidente al caer en una alcantarilla de desagüe inadecuada, lo cual tuvo como consecuencia su hospitalización por una fractura de tibia y peroné expuesta en grado III multifragmentada.

3.2. Así el *********, ********* interpuso procedimiento administrativo ante la autoridad demandada, ante la cual reclamó la indemnización por responsabilidad patrimonial, el cual fue radicado con el expediente *********.

3.3. El *********, la autoridad demandada resolvió como improcedente la acción reclamada, en la cual negó la indemnización por responsabilidad patrimonial del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

3.4. Inconforme con lo anterior, la demandante interpuso recurso de revisión ante la propia autoridad municipal; medio de impugnación que fue resuelto el *********, en el cual la potestad resolutoria confirmó el sentido de la determinación recurrida, en la que se negó la indemnización por responsabilidad patrimonial del municipio.

3.5. Luego, el *********, ********* **promovió juicio de amparo indirecto**, el que por razón de turno tocó conocer al *********, con residencia en esta ciudad, el cual fue resuelto el *********, en el sentido de **amparar y proteger a la entonces quejosa, contra el acto que reclamó al Ayuntamiento del Municipio de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.**

Es relevante precisar que en el sexto considerativo de la sentencia de amparo se determinó:

Sexto. En mérito de lo anterior, **lo procedente es conceder el amparo y protección de la justicia federal, para el efecto de que el Ayuntamiento responsable haga lo siguiente:**

Deje insubsistente la resolución reclamada y a la luz de lo expuesto en la presente resolución, **analice la relación causa-efecto entre el daño ocasionado a la quejosa y la actividad irregular del Estado a la luz del material probatorio aportado y la legislación aplicable y con base en ello, determine que sí existió tal actividad irregular del Estado derivada de la omisión, por parte de la autoridad municipal, de cumplir con la ley**, en especial, al no adecuar la alcantarilla ubicada en donde ocurrió el evento, para que los ciclistas y población en general, no corrieran un riesgo; en consecuencia, y con libertad de jurisdicción **deberá analizar el material probatorio aportado para cuantificar el monto de la indemnización por los daños patrimoniales y de índole moral efectivamente causados.**

[...] (Fojas ***** a ***** del expediente *****).

3.6. Inconforme, el Municipio responsable -a través de su representante legal- interpuso recurso de revisión, el cual fue radicado en el ***** con el estadístico *****; medio de impugnación resuelto en sesión plenaria del ***** , en el que se confirmó la sentencia recurrida y la Justicia de la Unión amparó y protegió a la quejosa (fojas ***** a la ***** del expediente *****).

3.7 **En cumplimiento a la ejecutoria de amparo**, la **autoridad municipal** -entonces responsable- **emitió una nueva resolución** el ***** , en la cual **determinó que existió responsabilidad patrimonial del Municipio y otorgó una indemnización** por el monto de \$***** pesos (***** pesos ***** /100 moneda nacional) **a favor de la actora *******.

3.8. **Determinación**, que **constituyó el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo *******, radicado ante la Tercera Sala Unitaria Fiscal y Administrativa de este Tribunal, el cual fue resuelto el cuatro de octubre de la anualidad inmediata anterior, en el sentido de sobreseer en el juicio, puesto que la resolutora determinó que cobró actualización la causa de

improcedencia establecida en el artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por la inaplicabilidad temporal de normas necesarias para la eficacia de la acción contenciosa.

Para llegar a esa conclusión, la resolutora primigenia determinó:

3.8.1. Que la acción contenciosa administrativa no procede contra todo acto de la administración pública estatal o municipal, ya que se trata de un juicio de jurisdicción restringida.

3.8.2. Se requiere la existencia de leyes que en materia administrativa prevean la acción contenciosa y estén asignadas legalmente las facultades al tribunal administrativo en los ordenamientos concernientes.

3.8.3. El derecho transitorio en sentido estricto resuelve el conflicto temporal de leyes mediante el establecimiento de un régimen para las situaciones pendientes. Los artículos transitorios de una ley forman parte de esta y en ellos se fija, entre otras cuestiones, lo atinente a su aplicación en el espacio temporal.

3.8.4. Expuso, que en lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado desde su reforma constitucional en el año dos mil dos, transitó de una responsabilidad subsidiaria a una objetiva y directa.

Como punto importante, destacó que el régimen transitorio en su momento dispuso en cuanto a que no solo la Federación sino también las Entidades federativas y sus Municipios expedirían leyes para regular formalmente las cuestiones, sobre todo procedimentales, de la responsabilidad patrimonial del Estado.

3.8.5. Destacó que en esta entidad federativa recientemente se había verificado la actividad legislativa sobre el

tema, puesto que fue a partir del viernes uno de marzo de dos mil diecinueve, que se expidió la ley reglamentaria del último párrafo del artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, cuyo objeto es reconocer el derecho a la indemnización por daños y perjuicios generados con motivo de la actividad administrativa irregular de los entes públicos del Estado o de sus municipios y establecer las bases, límites y procedimientos para que los particulares ejerzan ese derecho; la cual según su artículo primero transitorio entró en vigor a los sesenta días naturales, contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, lo cual ocurrió el veintinueve de abril de dos mil diecinueve.

3.8.6. Por tanto, la magistrada concluyó, que el acto impugnado ocurrió antes de la vigencia legal de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza, en consecuencia, el trámite del procedimiento administrativo de indemnización por el accidente respectivo inició el ***** , en que la actora interpuso el procedimiento administrativo ante la autoridad demandada en el cual reclamó la indemnización por responsabilidad patrimonial radicado bajo el expediente ***** , por lo que era nítido que la pretensión de la cuantificación del daño moral reclamada en contencioso debía regirse por disposición legal transitoria conforme a las disposiciones legales vigentes al inicio de su tramitación o petición inicial; esto es, ante las autoridades competentes conforme a las disposiciones legales vigentes al inicio de su tramitación.

3.8.7. En la sentencia se estableció que, era inexacto entender que la responsabilidad patrimonial del Estado es reclamable en la vía administrativa o civil a elección del gobernado, porque el artículo 113 Constitucional no permite escoger la materia y vía que mejor le parezca, puesto que la "vía procedente" se trata de una cuestión delegada a la libre determinación al legislador secundario.

3.8.8. Se sostuvo que, en esta entidad federativa, el Congreso determinó mediante la promulgación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza en sus artículos transitorios que el Tribunal de Justicia Administrativa será competente para conocer de los asuntos que se actualicen dentro de su vigencia, lo que se estableció en el artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica.

3.8.9. La resolutora precisó que este Tribunal de Justicia Administrativa por dichas disposiciones transitorias no está facultado en el caso de mérito a aplicar la fracción VIII del artículo 3, de la Ley Orgánica, sin que estén asignadas las facultades a este órgano jurisdiccional sobre tales <<actos anteriores>>, en la ley que en materia administrativa actualmente prevé la acción de responsabilidad objetiva a cargo del Estado y Municipios de Coahuila, ya que el numeral 113 y el actual 109 Constitucionales, señalan que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos establecidos por las leyes.

3.8.10. En ese tenor, determinó que es la ley secundaria local expedida en cumplimiento del segundo párrafo del anterior artículo 113 y el actual 109 Constitucionales, en los que se faculta la aplicación de la fracción VIII del artículo 3 de la Ley Orgánica, con sus correlativas disposiciones locales.

Por tanto, estimó actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 79, fracción X de la Ley del Procedimiento (sic), por lo cual sobreseyó el juicio de conformidad a lo dispuesto en el artículo 80, fracción II, del ordenamiento invocado (fojas ***** a la ***** vuelta del juicio contencioso).

Sentencia, que constituye la materia de este recurso de apelación.

CUARTO. Agravios. El veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, ***** interpuso recurso de apelación, en el cual expuso los agravios de su intención, los cuales se tienen reproducidos, ya que por un lado no existe disposición expresa en la ley de la materia que determine deban constar en esta determinación y, por otro, ello se realiza en obvio de repeticiones estériles.

Por identidad jurídica sustancial, cobra vigencia la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, consultable en la página 830, Tomo XXXI, del mes de mayo de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, identificable con el rubro y contenido siguientes:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.¹

QUINTO. Solución del caso. Es necesario precisar que será analizado en primer lugar el agravio así identificado, y luego el señalado como tercero, dada la trascendencia que reviste para el resultado de esta sentencia, lo cual no causa lesión o afectación jurídica a la parte inconforme, ya que lo relevante es que sean analizados².

¹ De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer.

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

Ahora, en este asunto es relevante determinar si la actualización de la causa de improcedencia establecida por la resolutoria primigenia se encuentra o no ajustada a derecho.

En el primer agravio, la recurrente expuso:

6.1. Que la causa de improcedencia supuestamente actualizada se desprendía del artículo 79, facción X, en relación con el artículo 2, de la Ley del Procedimiento Administrativo, ya que era un requisito previo para acudir al Tribunal de Justicia Administrativa la existencia de las leyes en materia administrativa que previeran la acción contenciosa y además que en dichas leyes se encontraran asignadas legalmente las facultades del tribunal administrativo para conocer el asunto.

6.2. Que no debía entenderse a esa vía jurisdiccional como el cauce legal de impugnación de la cuantificación de los daños morales o del procedimiento administrativo de indemnización por algún acto o hecho que se hubiera verificado con anterioridad a la vigencia de la ley, lo que se advertía de las normas transitorias de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila como de la Ley Orgánica de este Tribunal.

6.3. Lo cual, -expone la recurrente- es incorrecto, porque la causa de improcedencia citada por la magistrada es inexistente, al no encontrarse prevista en los ordenamientos que citó para fundamentar su determinación; además de que las causas de improcedencia no pueden aplicarse por analogía, ni desprenderse o deducirse unas de otras, tal y como lo hizo ya que son de aplicación estricta, de tal manera que no pueden prestarse a interpretaciones extensivas o análogas, a fin de evitar de forma injustificada el acceso a los individuos a los medios de defensa.

6.4. De los contenidos de dichos artículos, advierte la recurrente que contrario a lo resuelto en la sentencia en ninguna parte de dicho numeral o de cualquier otro precepto de dicha ley tal y como lo señala la fracción X se establece que no será procedente el juicio contencioso administrativo respecto de aquellos actos o hechos que se hubieran verificado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Estatal de Responsabilidad.

6.5. Precisa, que del numeral 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para esta entidad federativa, se advierte que procederá el juicio contencioso administrativo contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, lo cual hacía procedente el juicio por la resolución que había sido impugnada.

Los motivos de agravio expuestos son fundados.

Con el propósito de sustentar la aseveración anterior, es necesario precisar que la metodología en el presente estudio se iniciará con una breve reseña del nacimiento del derecho a la indemnización por actividad irregular del Estado, su naturaleza, la obligación de legislar y, finalmente, se abordará el derecho a la indemnización en el Estado de Coahuila de Zaragoza y la instancia competente para dirimir controversias en esa materia.

Las consideraciones que serán expuestas a continuación han sido retomadas de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 4/2004,³

³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al siete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos; la Ministra Sánchez Cordero reservó su derecho de formular voto concurrente en relación con la procedencia e improcedencia de las modificaciones legislativas. No asistió el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; por lo cual, hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

en el amparo en revisión 903/2008,⁴ así como en los amparos directos en revisión 10/2012⁵ y 6718/2016 ⁶.

El derecho a la indemnización por actividad irregular del Estado se vio reconocido inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la reforma al artículo 113, publicada el catorce de junio de dos mil dos en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, en la propia exposición de motivos el legislador federal intentó la consecución de un régimen de responsabilidad del Estado efectivo, ya que, hasta esa época, se trataba de uno de carácter indirecto: subsidiario o solidario, o bien, sistemas de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, mas no esquemas a través de los cuales pudiera indemnizarse a los afectados del hecho dañoso.

Anteriormente, los daños causados por el Estado se reparaban a través de la acreditación de la responsabilidad civil indirecta, cuya reglamentación atendía a lo dispuesto en el Código Civil Federal. Tanto traducida en una obligación subsidiaria (de los propios servidores públicos), donde se exigía la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la demostración en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Además, para que el Estado respondiera solidariamente, era necesario demostrar que el funcionario actuó dolosamente.

Por su parte, también se incorporaron regímenes de responsabilidad administrativa en las leyes de responsabilidades

⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día doce de noviembre de dos mil ocho.

⁵ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al día once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶ Resuelto por unanimidad de cinco votos de los integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de junio de dos mil diecisiete.

de los servidores públicos, donde únicamente se responsabilizaba al funcionario sin que ello se tradujera en una indemnización al gobernado afectado.

Así, bajo ese contexto normativo fue que el legislador decidió reformar el artículo 113 constitucional, por medio del cual, pretendió evolucionar de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, a través del cual fuera posible demandar al Estado cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, **sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente.**

En ese contexto, mediante reforma publicada el catorce de junio de dos mil dos, el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General estableció:

[...] **Artículo 113.** La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

Y, en el transitorio concerniente a esta reforma constitucional, se especificó:

Único. El presente decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—La Federación, las entidades federativas y los Municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

Bajo este contexto, el artículo 113 configuró un esquema a través del cual es posible demandar directamente al Estado, cuando ocasione daños a los particulares derivados de una actuación administrativa irregular.

Con ello, se superó el esquema de responsabilidad civil subsidiaria a partir del cual, para demandar al Estado, era necesario demostrar que el funcionario era insolvente; así como el sistema de responsabilidad solidaria, en el que debía probarse que el daño fue ocasionado por un acto doloso del servidor público.

Posteriormente, la porción normativa referida fue ubicada en el último párrafo del artículo 109 constitucional, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, bajo una redacción idéntica a la anterior (artículo 113 constitucional):

[...] **Artículo 109.** La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad **administrativa** irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Es así que actualmente en el numeral 109, último párrafo, de la Carta Magna se especifica que la responsabilidad del Estado se originará únicamente cuando exista un actuar irregular,

entendido éste como aquellos actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

En este sentido, el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado (responsabilidad directa) sin necesidad de ir en primer término en contra del funcionario a quien pudiera imputarse el daño, en virtud de que lo que determina la obligación es la realización del hecho dañoso imputable al Estado (responsabilidad objetiva) y no la motivación subjetiva del agente de la administración.

Asimismo, de este numeral se advierte que las indemnizaciones a que tendrán derecho los particulares se determinarán conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En este último punto cobra relevancia lo previsto en el transitorio previamente reproducido, donde se insiste en el propósito reglamentario del derecho concebido, toda vez que la debida y conveniente aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado entraña muy diversos aspectos, como la precisión de cuándo un daño es resarcible, quiénes son los sujetos de la ley, cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria, qué límites de responsabilidad son necesarios, en qué consiste la reparación, cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse, cuál es el procedimiento de reclamación, cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante, qué elementos debe contener la resolución respectiva, cuáles son las reglas de prescripción, ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible, bajo qué circunstancia es posible iniciar un

procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva, entre otras.

Retomando la explicación de la responsabilidad actualmente regulada por el numeral 109, último párrafo, Constitucional, cabe precisar que por responsabilidad directa debe entenderse que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

Por su parte, la responsabilidad objetiva, que dejó atrás la subjetiva, misma que implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya en la teoría del riesgo, donde resulta ajeno si hubo o no intencionalidad dolosa.

Asimismo, debe tenerse en consideración que la **responsabilidad del Estado nace con motivo de la actividad administrativa irregular que afecte al particular, concepto que también ha sido definido como los realizados por aquél, que si bien le son propios, empero son realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.**

En esa tesitura, el precepto constitucional (antes 113, ahora 109, último párrafo, en relación con el transitorio de la reforma de aquél) establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En consecuencia, **se trata de una norma que establece un contenido sustantivo, consistente en un derecho de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado.**

Es aplicable sobre este último punto la tesis 1a. LII/2009 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible con el rubro y contenido siguientes⁷:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.

El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, y tampoco uno espacial específico –Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios–. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad

⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIX, del mes de abril de 2009, Materias Constitucional, Administrativa, página 592.

patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.

En este aspecto, es necesario aclarar que la formulación normativa de este derecho por parte del Constituyente Permanente tuvo como propósito no sólo consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida en el párrafo anterior, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, ya que, al prescribir que dicha indemnización se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, se desprende que al legislador ordinario se le otorga una facultad de configuración normativa de ejercicio obligatorio que es consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto al derecho de los particulares a una indemnización por la actividad irregular del Estado.

Por tanto, el artículo 109, último párrafo (antes 113, segundo párrafo), de la Constitución, también establece el derecho de los particulares de acceder al medio procesal correspondiente para obtener la satisfacción del derecho a la indemnización que consagra de manera principal.

Además, la responsabilidad patrimonial del Estado constitucionalmente no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio –por ejemplo, civil o administrativo–, ni tampoco un ámbito espacial específico –Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios–.

En ese tenor, no se delimitan esferas competenciales concretas, sino que impone de manera principal una norma constitucional que establece un derecho: consagrar una prerrogativa que, por una parte, se establece como un límite material a la actuación de las autoridades públicas y, por el otro, la obligación de éstas de encauzar sus potestades públicas, entre

ellas, la de configuración normativa, para asegurar que sus titulares disfruten la totalidad de la extensión del derecho constitucional garantizado.

Es necesario destacar que del propio transitorio (de la reforma de catorce de junio de dos mil dos) se advierte que la entrada en vigor de esta disposición fue postergada intencionadamente hasta el uno de enero de dos mil cuatro, con la finalidad de permitir que los órganos legislativos federales y locales tuvieran tiempo suficiente para adecuar sus normas a la nueva disposición constitucional.

Obligación de legislar

Tomando como punto de partida el aludido artículo transitorio, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fin de dar cumplimiento al citado decreto, estaban obligados a:

1) Expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, dentro del periodo comprendido entre la publicación del decreto en mención (14 de junio de 2002) y su entrada en vigor (1 de enero de 2004), para establecer lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado;

2) Incluir en sus respectivos presupuestos de egresos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial; y,

3) Que en las reformas legales señaladas se debería establecer que el pago de la indemnización correspondiente, se efectuará después de seguir los procedimientos en los que se determine que el particular tiene derecho a ella. Asimismo, que el pago de referencia quedará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente.

En tal sentido, **la aludida reforma constitucional tuvo como objeto que cada nivel de gobierno, esto es, federal, estatal**

y municipal, se encontrará ceñido a responder por los daños que pudieran causar a los particulares, derivado de la actuación irregular e ilícita de los entes de gobierno.

En ese contexto, **se ordenó al Congreso de la Unión y a los Poderes Legislativos Locales modificar sus ordenamientos para adecuarse a la reforma constitucional**, esto es, **prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares que dañan con su actuar irregular o ilícito, ello dentro del plazo que se dispuso en el señalado transitorio, mismo que feneció el uno de enero de dos mil cuatro.**

Ahora, en esta entidad federativa, fue hasta el viernes once de agosto de dos mil diecisiete, que en la Segunda Sección del Periódico Oficial, (Decretos 912 y 911 -respectivamente-) se publicaron tanto la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza como la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

Así, la legislación procedimental administrativa en su artículo segundo transitorio, dispuso su entrada en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Destaca, que estableció en su precepto 2, lo siguiente:

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.

Esto es, dicho numeral prevé la procedencia del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, estableció en su precepto 3, fracciones VIII y X, los textos que a continuación se reproducen:

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:

[...]

VIII. Las que nieguen **la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado**, declaren improcedente su reclamación **o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante**. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

[...]

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

[...].” [El realce es nuestro).

Al respecto, es necesario precisar que en la ley orgánica se estableció en el artículo Quinto Transitorio que las disposiciones relativas a los procedimientos relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado serían aplicables una vez que se emitiera la legislación correspondiente.

No obstante, cobra relevancia de las hipótesis previstas en el precepto 3, la fracción X de la legislación orgánica de este órgano jurisdiccional, la cual **establece que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, es competente para conocer y resolver las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables.**

Aquí debe señalarse que, en torno a la competencia de los tribunales administrativos para conocer de los juicios contra determinaciones definitivas, habrá que seguir los lineamientos ya establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸

Al respecto, los actos o resoluciones definitivas para efectos de la procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, con fundamento en la fracción X, del precepto 3, de la legislación orgánica, 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.

Al respecto, es ilustrativa la tesis 2a. X/2003⁹, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificable con el epígrafe y contenido 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 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

⁸ Contradicción de tesis 79/2002, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al 17 de enero de 2003, por unanimidad de cinco votos.

⁹ Novena Época, registro digital: 184733, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, febrero de 2003, materia administrativa, página 336.

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.

Ahora, la hipótesis prevista en la fracción VIII, del artículo 3 anteriormente reproducido, es clara al prever la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de esta entidad federativa para resolver los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que prevea la ley de la materia.

Bajo tales proposiciones, queda claro que, **conforme a las fracciones X y VIII, del numeral 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila, se actualiza una dualidad competencial del tribunal administrativo del Estado**, ya que conforme a la X, actúa como autoridad jurisdiccional revisora de las resoluciones definitivas emitidas por autoridades administrativas y, conforme a la VIII, es autoridad administrativa de instancia, esto es, debe desahogar un procedimiento siguiendo las formalidades legales, a fin de resolver la procedencia o improcedencia de una indemnización por responsabilidad patrimonial, o cuando habiéndola concedido no satisfaga al accionante.

En ese tenor, es evidente que sea que se trate de resoluciones definitivas emitidas en términos del numeral 3,

fracción X, en consulta, por la autoridad administrativa aun y cuando se vinculen con la reclamación de una indemnización por daño patrimonial, o bien, que se haga el reclamo a través del procedimiento jurisdiccional respectivo conforme a la fracción VIII del precepto en cita, de la legislación orgánica de este Tribunal de Justicia Administrativa, en ambos casos, debe acudirse ante este órgano jurisdiccional.

Cabe destacar que, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, fue hasta el uno de marzo de dos mil diecinueve que se expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, la cual entró en vigor a los sesenta días naturales contados a partir de su publicación, lo cual ocurrió el veintinueve de abril de dos mil diecinueve; sin embargo, lo cierto es que ello no exime a los gobernados de acudir ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Desde luego, no debe desconocerse la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial establecida por el legislador.

Esto es, no obstante que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, entró en vigor a partir del veintinueve de abril de dos mil diecinueve, ello no es ningún impedimento para que este Tribunal de Justicia Administrativa dirima esos conflictos conforme a la propia legislación que lo rige.

En efecto, conforme al artículo 2, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para esta entidad federativa, el cual establece la procedencia del juicio contencioso administrativo previsto por dicha ley, contra las resoluciones administrativas definitivas establecidas en la propia Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

Por tanto, no obstante la omisión del legislador local de emitir en tiempo la normatividad especial en materia de responsabilidad patrimonial a que alude la fracción VIII, del numeral 3, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, en relación con el artículo quinto transitorio de la legislación en cita, **es patente que la misma legislación establece el procedimiento legal para tramitar la controversia en dicha materia conforme a las disposiciones generales para los juicios contenciosos administrativos**, sobre todo si se atiende a que en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se prevén desde los requisitos de la demanda, términos, reglas para las notificaciones, así como para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos, la obligación de dictar una sentencia, el contenido y la ejecución de la misma.

En consecuencia, del propio numeral 3, fracción X, así como la VIII, ambas de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, se establecen las bases mínimas previstas en el artículo 109, último párrafo, Constitucional, para la obtención de una indemnización derivada de la actividad irregular del Estado, por lo que, al encontrarse vigente dicha normatividad, debe aplicarse y acatarse en los términos previstos en la vía contenciosa administrativa, por ser ésa la que el legislador local estableció para dirimir este tipo de controversias.

Además, lo anterior se sostiene en virtud de que en la reforma del artículo 109, último párrafo, Constitucional (antes artículo 113), -ya mencionados- **se ordenó al Congreso de la Unión y a los Poderes Legislativos Locales modificar sus ordenamientos para prever los supuestos en que el Estado incurre en responsabilidad objetiva y directa y los mecanismos para resarcir a los particulares a quienes cause daños con su actuar irregular,**

para lo que se estableció un plazo, mismo que feneció el uno de enero de dos mil cuatro.

Por ello, **el derecho reconocido en dicha reforma a favor de las personas no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía ordinaria las indemnizaciones de mérito**, ya que **ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata**, por lo cual en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y, desde luego, con el mandato constitucional de seguir un procedimiento por responsabilidad patrimonial y, en su caso, cuantificar la indemnización respectiva.

En esa tesitura, si en esta entidad federativa el legislador local otorgó competencia a este Tribunal de Justicia Administrativa para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, además de las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades administrativas -las cuales ya fueron precisadas- **resulta inconcuso que el juicio contencioso administrativo es la acción para resolver las controversias sobre el reclamo de una indemnización en dicha materia.**

Sobre el tópico, es aplicable la tesis 2a. CLVIII/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo epígrafe y contexto son en primer y segundo lugar, los siguientes:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación abandona el criterio contenido en las jurisprudencias citadas, al estimar que acorde con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en conjunción con los principios de interpretación más favorable a la persona y en caso de duda, a favor de la acción, contenidos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los operadores jurídicos, en especial los órganos jurisdiccionales, al interpretar las normas procesales respectivas, deben evitar formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada, lo que supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos existentes para que pueda disfrutar del derecho referido, lo que implica que el Estado no puede ni debe tolerar las circunstancias o condiciones que impidan acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, como acontece con el derecho fundamental a obtener una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular, a que se refiere el precepto 109 de la Constitución Federal. A partir de lo anterior, la Segunda Sala considera pertinente sostener que los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), deben entenderse en el sentido de que el juicio contencioso administrativo procede contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones promovidas por responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre 'el fondo del asunto', pues de otro modo se afecta el grado de racionalidad, accesibilidad y sencillez con el que deben contar las normas adjetivas referentes a la procedencia de ese medio de control del acto administrativo, ya que cuando los entes administrativos declaran improcedentes o desechan de plano tales reclamaciones, es inconcuso que están negando implícitamente la indemnización solicitada por los gobernados; de ahí que ambos supuestos –es decir, tanto las resoluciones de fondo, como las de forma– encuadran en las referidas hipótesis jurídicas de procedibilidad del juicio contencioso administrativo.¹⁰

Arribar a una diversa conclusión implicaría, por un lado, considerar que la vigencia del derecho humano previsto en el artículo 109, último párrafo, constitucional, está condicionado a que el legislador estatal emita o haya emitido -aún de manera extemporánea- la ley de la materia en responsabilidad patrimonial del Estado y, por otro lado, desconocer que el legislador coahuilense otorgó competencia al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza para conocer

¹⁰ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, materias constitucional y administrativa, página 1229 y en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas», registro digital: 2015389.

ese tipo de reclamaciones conforme al procedimiento previsto en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad a los supuestos de procedencia establecidos en la Ley Orgánica de este órgano jurisdiccional.

Por su contenido, es aplicable la tesis 1a. II/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, del mes de enero de 2018, Tomo I, Materias Constitucional, Administrativa, página 282, identificable con el epígrafe y contexto siguientes:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

El artículo 133 prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: 1) la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) la jerarquía normativa en el Estado Mexicano que conforman la Constitución, las leyes que emanen de ésta y que expida el Congreso de la Unión y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Ley Suprema de la Unión. Así, las constituciones y las leyes de las entidades federativas, con independencia de la soberanía de los Estados que protege el artículo 40 constitucional para los asuntos concernientes a su régimen interno, deberán observar los mandatos constitucionales y, por lo tanto, no vulnerarlos; es decir, si las leyes expedidas por las Legislaturas Locales resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de su Constitución local, incluso cuando se trate directamente de esta última. Luego, si una entidad federativa no adecuó su normatividad a la obligación que impuso el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución General vigente a partir del 1o. de enero de 2014 (actualmente 109, último párrafo, según Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), en relación con la responsabilidad objetiva y directa en que puede incurrir el Estado y que genera la indemnización a los particulares por los daños que puedan sufrir a sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa irregular, esa circunstancia deriva en una violación al principio de supremacía constitucional que tutela el artículo 133 constitucional.

Es más, lo anterior se robustece si se toma en cuenta lo resuelto en el amparo directo en revisión 1913/2017, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.

En dicho asunto, la interrogante a dilucidar consistió en el contexto del sistema jurídico en el Estado de Michoacán en la siguiente:

¿El segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal (actual último párrafo del artículo 109) obliga a los particulares a demandar necesariamente la responsabilidad patrimonial del Estado a través de la vía administrativa y, precisamente, con base en el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán; o bien, pueden también demandar al Estado sobre la base de acciones de naturaleza civil, con base en el Código Civil para dicha entidad federativa?

En respuesta, la Primera Sala consideró correcto determinar que, en el Estado de Michoacán, la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser demandada por la vía administrativa.

Lo anterior, sustancialmente, porque el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán da cabida a la indemnización integral de todos los daños sufridos por actividad estatal irregular, de la naturaleza que sean.

El artículo 155, fracción V, de dicho compendio legal, prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa de Michoacán de Ocampo será competente para conocer de juicios de pago de daños y perjuicios derivado de actos o resoluciones consumados de manera irreparable en perjuicio del particular por las autoridades administrativas.

Además de que dicho código fue expedido con posterioridad a la reforma constitucional analizada, en el artículo

citado se contempla una regulación relacionada con la impugnación de actos que causen perjuicio al gobernado, por parte de las autoridades administrativas.

Dicho precedente, dio origen a la tesis 1a. CCCVI/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, de mes de diciembre de 2018, Tomo I, Materia Administrativa, página 404, identificable con la voz y contenido siguientes:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DEBE DEMANDARSE POR LA VÍA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN). El alcance del derecho fundamental reconocido en el artículo 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es otorgar a sus titulares una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, conforme a las bases, los límites y los procedimientos que establezcan las leyes, aspectos estos últimos que están delegados a los distintos órdenes jurídicos parciales (estatal y municipal) con la sola condición de que no restrinjan el contenido mínimo del derecho a la indemnización, pero siempre suponiendo el arreglo competencial preexistente en la Constitución Federal. Así, de la interpretación de los artículos 155, fracción V y 193, fracción III del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, se advierte que el legislador estatal reguló la obligación de reparar los daños provenientes de cualquier autoridad pública, en la que se incluye el concepto de responsabilidad administrativa del Estado; por tal motivo, en esa entidad federativa la responsabilidad patrimonial del Estado debe demandarse por la vía administrativa.

En ese contexto, contrario a lo resuelto por la resolutora de la Sala primigenia, en este asunto **no cobra vigencia** la causa de improcedencia que estimó actualizada, pues como quedó evidenciado, **este Tribunal de Justicia Administrativa es legalmente competente** para conocer de la resolución administrativa datada el *****, la cual resolvió el recurso de revisión interpuesto ante la propia autoridad administrativa, recaída al procedimiento administrativo de Indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado, radicado con el estadístico *****, incoado por la accionante en contra del Ayuntamiento de Saltillo, Coahuila de Zaragoza.

Por identidad jurídica, es aplicable la jurisprudencia por contradicción PC.XXVII. J/20 A (10a.), de la instancia de los Plenos de Circuito, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, octubre de 2019, Tomo III, Materia Administrativa, página 3120, visible con el título y contenido, que enseguida se transcriben:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE DEBE DEMANDARSE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AUNQUE EL LEGISLADOR NO HAYA EMITIDO LA LEY ESPECIAL RELATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).

El artículo 187, fracción XVI, del Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, establece que el tribunal administrativo de esa entidad federativa es competente para resolver los procedimientos jurisdiccionales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, así como para fijar los montos de indemnización, y en su caso, preverá la repetición en contra de los servidores públicos que afecten el patrimonio de los entes públicos estatales o municipales, en los términos que prevea la ley de la materia. Sin embargo, ante la omisión del legislador de emitir la normatividad especial en materia de responsabilidad patrimonial, el procedimiento legal para tramitar las controversias en esa materia se integra con los artículos 120, fracción IX, 100 a 173, y 187, fracciones XI y XVI, entre otros, del Código de Justicia Administrativa del Estado, que regulan los juicios contenciosos administrativos, ya que la ausencia de la legislación especial no puede postergar el derecho de los particulares previsto en el artículo 109, último párrafo, constitucional, o sujetarlo a una condición suspensiva como es que el legislador emita la ley respectiva para reclamar la indemnización correspondiente. Sobre todo si se atiende que en el código administrativo mencionado se prevén los requisitos de la demanda (entre los que deberán precisarse las cantidades en caso de solicitar una sentencia de condena), términos, reglas para las notificaciones, el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, la formulación de alegatos, la obligación de dictar una sentencia que entre otros requisitos deberá contener la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración del daño o perjuicio causado y determinar el monto de la indemnización, así como su ejecución.

En el contexto expuesto, con sustento en el precepto 97, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se **revoca el sobreseimiento** decretado en el juicio contencioso administrativo ***** , radicado ante la Tercera Sala Unitaria en Materia Fiscal y Administrativa de Coahuila de Zaragoza, y reasumiendo

jurisdicción este Pleno analizará el tercer motivo de agravio expuesto por la recurrente.

Al respecto, la inconforme aduce:

- Que la valoración efectuada por las diversas pruebas ofrecidas por la parte accionante, específicamente los anexos *********, no se les otorgó valor probatorio por haber sido ofrecidas en copia simple y no encontrarse adminiculadas con ninguna otra prueba en juicio.

- Sostiene, que se efectuó una valoración incorrecta puesto que dichas pruebas consistían en el acuse original de los documentos que fueron presentados ante la responsable pues contienen el sello original de recibo por parte de la demandada.

Es fundado lo expuesto.

En primer lugar, es necesario destacar que -ya como fue reseñado con anterioridad- en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la autoridad municipal tuvo acreditada la existencia de la relación de causalidad entre el daño producido al gobernado y la actividad administrativa irregular desplegada por la autoridad demandada, tal como se advierte de la propia resolución que constituye el acto impugnado en la acción administrativa.

Ahora, del anexo conformado como <<expediente original (sic) *********>>, se advierten sellos impresos con la leyenda <<PRESIDENCIA MUNICIPAL>> <<SINDICO>> <<21 DE OCTUBRE DE 2016>> <<RECIBIDO>> <<SALTILLO, COAHUILA.>>, visibles en las fojas *********.

En ese contexto, es evidente que dichos sellos advierten que la autoridad municipal recibió dichas documentales, sin que dicha potestad las hubiera exhibido con su contestación, lo que de suyo genera la presunción de que fueron exhibidas en original ante la potestad demandada.

En ese tenor, si lo procedente dentro del juicio contencioso administrativo, es fijar el alcance del monto que, por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado corresponde, es necesario tener los elementos probatorios idóneos -tal y como fueron ofrecidos- con el propósito de lograr efectuar la cuantificación respectiva.

Por tanto, y toda vez que este Tribunal en Pleno advierte que en el juicio contencioso administrativo se incurrió en una omisión que imposibilita pronunciarse sobre el particular, en consecuencia, **se ordena reponer el procedimiento** para que la Tercera Sala de este Tribunal, efectúe lo que en derecho corresponde a efecto de requerir la exhibición de dichas pruebas en la forma en que fueron ofrecidas, con el objeto de que sean legalmente valoradas, con el propósito de fijar el alcance del monto que, por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado tiene derecho la accionante.

En el entendido, que si la Sala primigenia no tiene los elementos de convicción necesarios, y tomando en consideración que ya tiene acreditada la existencia de la relación de causalidad entre el daño producido al gobernado y la actividad administrativa irregular desplegada por la autoridad demandada, lo procedente dentro del juicio contencioso administrativo, es fijar el alcance del monto que, por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, en ese tenor, en términos el precepto 217 de la Ley de Amparo, dispositivo que establece la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Pleno y/o Salas, este órgano jurisdiccional, deberá acatar los términos de la jurisprudencia 2a./J. 60/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, del mes de mayo de 2019,

Tomo II, Materias Constitucional, Administrativa, página 1506,
visible con el título y contenido siguientes:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES PROCEDENTE LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN CUANDO NO EXISTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DETERMINAR EL MONTO DE INDEMNIZACIÓN POR TAL CONCEPTO. Una vez acreditada la existencia de la relación de causalidad entre el daño producido al gobernado y la actividad administrativa irregular desplegada por la autoridad demandada, lo procedente dentro del juicio contencioso administrativo, es fijar el alcance del monto que, por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, corresponde. Sin embargo, si de la revisión integral del expediente no se advierten los elementos necesarios para su individualización, es necesario que se tramite un incidente de liquidación conforme a lo dispuesto por el artículo 39, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuya sustanciación y resolución no puede exceder del plazo de ***** días, a fin de dar un efectivo cumplimiento al derecho sustantivo establecido en el precepto 113 –actualmente 109– de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de restituir los daños causados por el actuar administrativo irregular.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

PRIMERO. Se **revoca** el sobreseimiento decretado en la sentencia emitida el cuatro de octubre de dos mil diecinueve, por la Magistrada de la Tercera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEGUNDO. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, es legalmente competente para conocer del acto administrativo impugnado en el juicio

contencioso ***** , radicado ante la Tercera Sala Unitaria en materia Fiscal y Administrativa.

TERCERO. Se ordena reponer el procedimiento, en términos de lo expuesto en la parte final de esta sentencia.

CUARTO. 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 el 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 mayoría de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados **Sandra Luz Rodríguez Wong, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, Marco Antonio Martínez Valero**, y con el voto en contra de la magistrada **María Yolanda Cortés Flores**, ante **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

ALFONSO GARCÍA SALINAS

Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES

Magistrada



MARCO ANTONIO MARTÍNEZ VALERO

Magistrado

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ

Secretaria General de Acuerdos

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Esta hoja corresponde a la sentencia emitida en los autos del toca de apelación No. RA/SFA/064/2019, interpuesto por *****, en contra de la sentencia de fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve, dictada en el expediente *****, radicado en la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa. Conste.