



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN **RA/SFA/017/2022**
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO **FA/150/2021**

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

SENTENCIA
No. RA/008/2023

EXPEDIENTE DE ORIGEN: FA/150/2021

RECURSO DE APELACIÓN: RA/SFA/017/2022

APELANTE: * * ***** , ***** *
***** , * * * * *

TIPO DE JUICIO: JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

SENTENCIA RECURRIDA: RESOLUCIÓN DE RECURSO
DE RECLAMACIÓN DEL
***** DE ***** DE
*** ** *****

MAGISTRADO PONENTE: ALFONSO GARCÍA SALINAS.

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ENRIQUE GONZÁLEZ REYES

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS: IDELIA CONSTANZA REYES
TAMEZ

SENTENCIA: RA/008/2023

**Saltillo, Coahuila de Zaragoza, uno de marzo
de dos mil veintitrés.**

ASUNTO: resolución del toca **RA/SFA/017/2022**,
relativo al **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la
persona moral denominada * * ***** , *****
* ***** , * * * * * , en contra de la resolución de fecha
diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, emitida
por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia
Administrativa de Coahuila de Zaragoza, al resolver el
recurso de reclamación promovido dentro del
expediente **FA/150/2021**.

ANTECEDENTES:

PRIMERO. El ***** de ***** de *** ***,
*****, se dictó la resolución impugnada, cuyos
puntos resolutive son del tenor literal siguiente:

[...] **Primero.** Se **confirma** el auto de fecha
***** de ***** de *** ***, por
los motivos y fundamentos expuestos en el
considerando **CUARTO** de esta resolución.

**Segundo. Notifíquese personalmente a la
recurrente.** [...]

SEGUNDO. En fecha cuatro de febrero de dos
mil veintidós, ***** *****, en
representación de la persona moral denominada *.*.
*****, *****, presentó
Recurso de Apelación en contra de la resolución de
***** de ***** de *** ***, pronunciada
por la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa
del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de
Zaragoza, que resolvió el recurso de reclamación
promovido dentro de los autos del juicio contencioso
administrativo **FA/150/2021**.

TERCERO. Mediante proveído de fecha
***** de ***** de *** ***, la Primera Sala
ordenó la remisión a la Presidencia de este Tribunal del
mencionado recurso de apelación acompañado de
las constancias que integran el expediente para su



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

trámite, de conformidad con el artículo 98 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, recurso que fue admitido el ***** de ***** de *** ** *****.

En dicho proveído, se designó al magistrado Alfonso García Salinas como ponente para la formulación del 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, en términos de los artículos 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.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.
PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA
INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN
EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO².**

CUARTO. Relación de Antecedentes Necesarios.

Para un mejor entendimiento del caso, es conveniente realizar una la relación de los siguientes antecedentes:

a) Demanda inicial: Por escrito presentado en la oficialía de partes del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, el

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.

² 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.

***** de ***** de *** ** *****, *****
***** ***** **, en su carácter de
Administrador Único de la persona moral
denominada *. *. ***** , ***** *
***** , *. *. ** * . *, demandó de la Secretaría de
Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad
del Gobierno del Estado de Coahuila de
Zaragoza, lo siguiente:

**“RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE
IMPUGNA:** El fallo de ***** de
***** de *** ** *****, pronunciada
en el Expediente ***** *****
***, emitido por la **SECRETARÍA DE
INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO URBANO
Y MOVILIDAD DEL ESTADO DE COAHUILA
DE ZARAGOZA**. Mediante el cual Declara
como Licitante Ganador a *. *. ***** ,
***** * ***** , *. *. ** * . *, para
construir un puente sobre arroyo Patos,
2da etapa, en la localidad El Nogal, del
Municipio de General Cepeda, Coahuila.
(Fojas ** a **)

b) Prevención: Por acuerdo de fecha ***** de
***** de *** ** *****, se radicó el
expediente con el estadístico **FA/150/2021** y se
previno al promovente para que en un plazo de
cinco días, legalmente computados, aclarara
diversos aspectos de su demanda. (Fojas **-**))

c) Desahogo de prevención: Mediante ocurso
presentado en la Oficialía de Partes de este
órgano jurisdiccional en fecha ***** de
***** de *** ** *****, la accionante aduce



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

desahogar la prevención contenida en el auto mencionado en el párrafo anterior. (Fojas **-**)

d) Desechamiento de la demanda: Mediante auto de fecha ***** de ***** de *** ** ***** la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa determinó desechar la demanda, al advertir la actualización de manera manifiesta e indudable de una causal de improcedencia, consistente en que la resolución administrativa impugnada no revestía la condición de ser definitiva. (Fojas** a **)

e) Recurso de Reclamación: Inconforme, **. ***** , ***** , **. ** * , interpuso Recurso de Reclamación el ***** de ***** de *** ** ***** , y el mismo se admitió a trámite en auto de fecha ***** de ***** de *** ** ***** . (Fojas ** a **)

f) Resolución del Recurso de Reclamación: El ***** de ***** de *** ** ***** , la Sala de procedencia dictó la resolución **RR/***/****** , confirmando el auto mediante el cual se desechó por notoriamente improcedente la demanda, de fecha ***** de ***** de *** ** ***** . (Fojas ** a ** y vuelta)

Dicha resolución constituye el objeto del presente Recurso de Apelación.

QUINTO. Solución del caso. Los conceptos de agravio hechos valer por la persona moral recurrente son en parte **infundados** y en parte **inoperantes**, lo que se explica mediante las consideraciones siguientes:

Señala la recurrente que no es acertado que la Magistrada titular de la Primera Sala en Materia Fiscal y Administrativa considere que ésta se encontraba constreñida a interponer la Inconformidad prevista por el artículo 84 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior, pues la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza no prevé en su artículo 79 - relativo a los supuestos de improcedencia del juicio contencioso administrativo- la obligación de agotar los recursos existentes en sede administrativa; señalando además que el sustento en el criterio contenido en la Tesis 1a./J. 148/2004³ no resulta aplicable al caso, pues

³ RECURSOS ORDINARIOS. EL EMPLEO DEL VOCABLO "PODRÁ" EN LA LEGISLACIÓN NO IMPLICA QUE SEA POTESTATIVO PARA LOS GOBERNADOS AGOTARLOS ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.

Si la ley que regula el acto reclamado permite recurrirlo a través de un determinado medio de impugnación utilizando en su redacción el vocablo "podrá", ello no implica que sea potestativo para los gobernados agotarlo antes de acudir al juicio de amparo, pues dicho término no se refiere a la opción de escoger entre un medio de defensa u otro, sino la posibilidad de elegir entre recurrir o no la resolución respectiva, supuesto este último que traería consigo el consentimiento tácito.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

se refiere a la procedencia del juicio de amparo, no del juicio contencioso administrativo.

Sustenta esta última aseveración bajo la premisa de que en la Ley de Amparo sí se prevé una causal de improcedencia atinente al agotamiento de los recursos ordinarios conforme a las leyes que rigen los actos reclamados.

De tal suerte que resulta falaz lo interpretado por la Sala primigenia en el sentido de que el fallo impugnado no consiste en un acto definitivo.

En ese orden de ideas, añade **el ente moral apelante** que el condicionar la procedencia del juicio contencioso administrativo a la definitividad de los actos impugnados desdibujaría su razón de ser, pues ésta consiste en controvertir el actuar de la autoridad administrativa; puntualizando además que el medio de defensa en cuestión ni siquiera es un recurso, pues el artículo 84 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza lo denomina simplemente como inconformidad.

Es infundado lo anterior, se explica.

Para efectos de ilustrar esta calificación, procede realizar un bosquejo del marco normativo que establece la procedencia del juicio contencioso administrativo en el Estado de Coahuila de Zaragoza, para lo cual se recurrirá en lo atinente a los artículos 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y a los párrafos primero y segundo del correlativo artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, porciones normativas que se transcriben a continuación:

LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*“**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.
[...]*”

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE COAHUILA DE ZARAGOZA

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

- I. Los decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

con motivo de su primer acto de aplicación;

- II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;
- V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;
- VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisiciones, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;

- 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;
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;
- 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;**
- XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;
- XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

- XIV. Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;
- XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;
- XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

(El realce es añadido en todos los casos).

De la intelección de las disposiciones transcritas, es posible colegir que el legislador ordinario dispuso como presupuesto para determinar la procedencia del juicio contencioso administrativo en esta entidad federativa, que las resoluciones que sean objeto del mismo han de tener el carácter de definitivas.

En esa línea de exposición, dicha definitividad consiste en dos supuestos:

- a) Que, las resoluciones no admitan recurso administrativo.
- b) Que, admitiendo recurso administrativo, éste sea optativo.

Así, se obtiene que contrario a lo expresado por la recurrente, el marco normativo que rige al juicio contencioso administrativo sí contempla como requisito para su procedencia que contra las resoluciones que se impugnen no proceda recurso administrativo, o bien que sea optativo para el interesado su interposición.

A fin de abonar, es necesario además traer a cita el artículo 79, fracción X, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece, lo siguiente:

“Artículo 79. *El juicio contencioso administrativo es improcedente:*

[...]

X. *En los demás casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta Ley.”*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

De las inserciones anteriores se advierte, que el numeral 79, establece los casos de improcedencia del juicio contencioso administrativo, específicamente su fracción X, prevé el caso de que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de la ley.

Ahora, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, establece los actos administrativos, **resoluciones definitivas** y procedimientos contra los cuales procede el juicio contencioso administrativo.

Así, las resoluciones definitivas contra las cuales es procedente el juicio contencioso administrativo deben ser entendidas atendiendo a su naturaleza, ya sea una resolución expresa o ficta, de modo que refleje el producto final o voluntad definitiva de la administración pública como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, o bien como manifestación aislada que no requiera un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial.

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar si es o no procedente el juicio de nulidad en su contra, debe analizarse la naturaleza de la actuación administrativa de que se trata, a fin de dilucidar si constituye realmente el producto final o

voluntad definitiva de la administración pública, que suele ser de dos formas:

A. Como la última resolución dictada para poner fin a un procedimiento;

B. Como manifestación aislada que, por su naturaleza y características, no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial, en tanto contenga una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Este criterio se encuentra inmerso en la tesis 2a. X/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, del mes de febrero de 2003, Materia Administrativa, página 336, visible con el rubro y contexto 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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan "resoluciones definitivas", y que se encuentran mencionadas dentro de las hipótesis de procedencia que prevé el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán carácter de "resoluciones definitivas" las que no admitan recurso o admitiéndolo sea optativo, es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo sólo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea ésta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad oficial. En ese tenor, cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese carácter sólo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución; mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o decisión cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.>>

El primer tipo de actos a los que alude la tesis inserta son propiamente las resoluciones administrativas, pues tienen su antecedente en un procedimiento previo, y constituyen un <<acto administrativo decisorio -con presunción de legalidad- que decide sobre el fondo planteado o pone fin a un procedimiento, de efectos vinculantes -dotado de ejecutividad, en tanto no requiere intervención judicial y tiene ejecución coactiva-, que rige una situación jurídica concreta.>>

En cambio, el segundo tipo de actos constituyen actuaciones aisladas y su impugnabilidad se encuentra supeditada a que contengan una determinación o decisión de la autoridad que sea producto final o voluntad definitiva de la administración pública que, además, genere un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; en otras palabras, y como se anticipaba, el acto debe reunir las características de unilateralidad, obligatoriedad y definitividad.

Para determinar si se reúnen estas características, debe dilucidarse la naturaleza jurídica del acto administrativo; así, la teoría general de los actos administrativos reconoce los actos de naturaleza positiva y los de naturaleza negativa. Un acto jurídico será de carácter positivo cuando consista en una conducta comisiva, es decir, en una acción de hacer.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

Establecido lo anterior, es necesario verificar la naturaleza del acto y si contra la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo **FA/150/2021** procede un recurso administrativo conforme a la legislación que la rige, y en segundo lugar, si su interposición resulta optativa para el interesado.

Ahora bien, de acuerdo con las constancias que obran en los autos del juicio contencioso de origen, se advierte que el acto reclamado en el mismo consiste en el fallo ***** ***** ***** **.

Dicha resolución emana de un procedimiento de licitación de obra pública, mismo que se rige de conformidad con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, dentro del cuerpo de disposiciones que componen la mencionada Ley, el Título cuarto contiene los relativo a los procesos de contratación a través de los cuales el Estado adjudica la realización de una obra pública a los particulares.

Así, el capítulo segundo del mencionado título regula lo relativo al procedimiento de Licitación Pública, mismo que consiste en una concatenación de

actuaciones que tienen como finalidad someter a concurso diversas propuestas presentadas por los participantes a fin de determinar cual de todas ofrece al Gobierno del Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Dicho procedimiento se desarrolla a partir de una convocatoria pública, pasando por una fase de presentación de propuestas, una junta de aclaraciones y culmina con un Fallo en el cual se determina cual fue la mejor propuesta, resultando en la suscripción de un Contrato de Obra Pública.

Ahora bien, la legislación en comento prevé en su artículo 84 la procedencia de la inconformidad a efecto de controvertir los diferentes actos procedimentales en caso de que los interesados adviertan en ellos alguna contravención a las disposiciones que rigen las materias objeto de esta.

De tal suerte, el mencionado artículo prevé en su texto supuestos de legitimación diferenciados para la interposición de la inconformidad, dependiendo de la fase del procedimiento de licitación en que se encuentre, disponiendo que para controvertir la resolución que contenga el fallo, únicamente se encuentra legitimado el Licitante.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

Para ilustrar lo anterior se transcribe el mencionado artículo en la parte que interesa:

“Artículo 84.- Podrá interponerse inconformidad ante el Órgano de Control por actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, cuando dichos actos se relacionen con:

I. ...

II. Los actos cometidos durante el acto de presentación y apertura de proposiciones **y el fallo.**

III. En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del acto respectivo, o

[...]

Por su parte, la fracción IX del artículo 2 de la misma Ley establece:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. a VIII. ...

IX. **Licitante: La persona física o moral que participe en cualquier procedimiento de licitación pública, o bien de invitación a cuando menos tres personas;**

[...]

(Realce añadido).

Conforme a lo anterior, resulta claro que en contra de la resolución que contiene el fallo dentro de un procedimiento licitatorio procede la inconformidad, y que el sujeto legitimado para interponerla lo es el

licitante, razonamiento que se encuentra contenido en la resolución recurrida.

Ahora bien, dicho numeral no debe ser interpretado de manera aislada, pues es de explorado derecho que los sistemas normativos deben ser entendidos como un todo, así respecto a si la interposición de dicho medio de impugnación resulta optativa para el interesado, el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, dispone lo siguiente:

“Artículo 38.- *En junta pública, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, se dará a conocer el fallo de la licitación; levantándose el acta respectiva, que firmarán los asistentes, a quienes se les enviará a la dirección del correo electrónico que al efecto hayan señalado en su propuesta, poniéndose además a disposición de los que no hayan asistido a través del medio de difusión electrónica que establezca el Órgano de Control, para efecto de su notificación. La falta de firma de algún licitante no invalidará el contenido y efectos del acta.*

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora.

Contra la resolución que contenga el fallo, únicamente procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 84 de esta Ley.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

(Realce propio).

De lo anterior se colige que conforme a la Ley de la materia que rige al acto impugnado, **existe disposición expresa del legislador ordinario que establece la obligación de promover la inconformidad** para controvertir la resolución que contiene el fallo de adjudicación en el procedimiento de licitación de obra pública.

En tal virtud, si conforme a la Ley que rige a la resolución continente del fallo por medio del cual se adjudica el contrato de obra pública a alguno de los licitantes, **únicamente** procede la inconformidad prevista en el artículo 84 de la misma, resulta evidente, que dicha resolución no reúne por sí sola el carácter de ser definitiva, atento a lo dispuesto por los artículos 2, 79 fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.

En diverso orden de ideas, deviene igualmente infundado el señalamiento de la impetrante respecto de que la inconformidad prevista por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas no es un recurso.

Lo anterior es así ya que independientemente de la denominación que se le haya dado por el legislador ordinario, existen ciertos rasgos que lo distinguen como un recurso, y para demostrar lo anterior se recurrirá a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, en cuanto a las características que identifican a los recursos administrativos.

Siendo válido recurrir para estos efectos a la doctrina, en virtud de que, la función jurisdiccional por naturaleza exige un trabajo de lógica jurídica, que busque aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis 2a. LXIII/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XIII, Mayo de 2001, página 448, de rubro y texto siguientes:

“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y

racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.”

Así, el autor [Fauzi Hamdan Amad](#)⁴, en su libro “[Derecho Administrativo](#)”, sobre el recurso administrativo y sus elementos menciona que “el recurso administrativo, para tener ese carácter, que, por ese medio pueda modificarse o anularse la resolución que se impugna, es decir, que tenga por propósito que la administración pública pueda corregir su error”.

Conforme a lo anterior, es posible desprender la existencia de ciertos elementos esenciales que sirven para identificar si un determinado instrumento jurídico puede ser distinguido como un recurso administrativo a partir de ciertos elementos esenciales, como lo es su objeto y la autoridad que tiene la facultad de resolverlo.

De esta suerte, respecto de la inconformidad prevista por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, resulta necesario realizar un

⁴ Hamdan Amad, Fauzi, “Derecho Administrativo”, Segunda Edición (marzo del 2017). Colección Apuntes de las cátedras impartidas en la Escuela Libre de Derecho. Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

análisis sobre los efectos que pudiera llegar a tener la resolución que recaiga al mencionado medio de impugnación sobre la resolución controvertida, así como la autoridad encargada de emitirla.

Para ello se traerá a colación lo dispuesto por los artículos 84 y 88 de la legislación en cita:

“Artículo 84.- Podrá interponerse inconformidad ante el Órgano de Control por actos del procedimiento de contratación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, cuando dichos actos se relacionen con:

- I. La convocatoria a la licitación o la junta de aclaraciones, siempre que el interesado haya adquirido la convocatoria y manifestado su objeción, así como los argumentos y razones jurídicas que la funden, en la propia junta de aclaraciones;
En este supuesto, la inconformidad sólo podrá presentarse por el interesado dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la última junta de aclaraciones;
- II. Los actos cometidos durante el acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo.
- III. En este caso, la inconformidad sólo podrá presentarse por el licitante dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del acto respectivo, o
- IV. Los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en las convocatorias o en esta Ley.

En esta hipótesis, la inconformidad sólo podrá presentarse por quien haya resultado

adjudicado, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se hubiere vencido el plazo para la formalización del contrato.

El Órgano de Control desechará las inconformidades que se presenten en contra de actos o en momentos distintos a los establecidos en las fracciones anteriores; igualmente, desechará las inconformidades a que se refiere la fracción I de este artículo, cuando de las constancias se desprenda que el inconforme no hubiere asistido a la junta de aclaraciones o cuando, habiendo asistido, no hubiere manifestado su objeción y los argumentos y razones jurídicas que la funden respecto de aquellos actos que presuntamente contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley.

Toda inconformidad será presentada por escrito, o a través de los medios de comunicación electrónica que al efecto establezca el Órgano de Control.

Transcurrido el plazo establecido en este artículo, se tendrá por precluido el derecho a inconformarse, sin perjuicio de que el Órgano de Control pueda actuar en cualquier tiempo en términos de Ley.

Lo establecido en este artículo, es sin perjuicio de que las personas interesadas previamente manifiesten al Órgano de Control las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de contratación, a fin de que las mismas se corrijan.

Las inconformidades relativas a procedimientos de contratación realizados por municipios, con cargo total o parcial a fondos estatales, podrán ser presentadas ante el Órgano de Control, quien emitirá, en su caso, las resoluciones correspondientes en los términos previstos en la presente Ley."

"Artículo 88.- La resolución que emita el Órgano de Control tendrá por consecuencia:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

- I. **La nulidad** del acto o actos irregulares estableciendo, **cuando proceda, las directrices necesarias para que el mismo se reponga conforme a esta Ley;**
- II. La **nulidad total** del procedimiento;
- III. La **declaración relativa a lo infundado** de la inconformidad, o
- IV. Las **directrices para que el contrato se firme.**

Además, la fracción XI del artículo 2 de la misma Ley señala que por Órgano Interno de Control ha de entenderse la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

De las disposiciones anteriormente transcritas, se colige entonces que la Inconformidad resulta ser un medio de defensa dispuesto por la Ley en materia de Licitaciones de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas procedente en contra de resoluciones y actos dictados dentro de los procedimientos en ella previstos, del cual conoce un órgano que se encuentra circunscrito dentro de la Administración Pública centralizada, y cuya resolución puede tener como efecto la nulidad total o parcial de la resolución impugnada o incluso de todo el procedimiento.

De ello resulta lo **infundado** del concepto de agravio de trato.

En diverso orden de ideas, no pasa inadvertido para este Pleno de la Sala Superior que la recurrente desarrolla diversas argumentaciones relativas al alcance semántico que debe darse al verbo “podrá” empleado por el legislador ordinario al señalar la procedencia de la inconformidad, en el sentido de que de la misma se implica su optatividad.

Sin embargo, **dichos conceptos de agravio devienen inoperantes**, pues como ya quedó ampliamente explicado en esta sentencia, existe disposición expresa en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en la cual se señala que contra la resolución que contenga el Fallo únicamente procede la inconformidad prevista por su artículo 84.

De ello se desprende que dicha argumentación parte de la premisa falsa de que el único supuesto que señala la procedencia de la inconformidad lo es el artículo 84, y que al enunciarse con la voz “Podrá interponerse inconformidad ante el Órgano Interno de Control...”, esto convierte la posibilidad de impugnar el fallo en optativa para el interesado.

Sin embargo, como ya se dijo, un sistema normativo debe ser apreciado como un todo, y en ese orden de ideas **al existir una disposición expresa en el artículo 38 que establece que la inconformidad es el**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

único medio procedente para impugnar el fallo, dicha norma impera la situación jurídica de la procedencia recurso en mención, convirtiéndolo en obligatorio.

Entonces, a nada práctico conduciría avocarse al estudio, análisis y calificación del alcance de la expresión “podrá” siendo que quedó explicado con antelación que la interposición de la inconformidad resulta obligatoria cuando se trata de la impugnación del fallo.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis 2a./J. 108/2012 (10a.) sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, de rubro y texto siguientes:

“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.”

En mérito de lo anterior, al haberse estimado inoperantes los conceptos de agravio relativos a la significación que pueda darse al verbo “podrá”, no

resulta necesario avocarse al estudio de los veinte criterios jurisprudenciales invocados por la recurrente en su escrito de apelación con los que pretende sustentar que el empleo de dicho vocablo implica que la interposición de los medios de defensa previo a la demanda de nulidad resulta optativa.

Esta consideración encuentra justificación en que los conceptos de agravio y argumentos de fondo que se pretenden demostrar con la aplicación de los criterios invocados resultan inatendibles, precisamente por existir una cuestión diversa al tema que en dichos argumentos se plantea, que resulta suficiente para sustentar el presente fallo, esto es **la necesidad de agotar el recurso en sede administrativa en atención a disposición expresa de la Ley de la materia en ese sentido**, como se ha dejado establecido de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por identidad en las razones que informa, sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial VIII.1o.(X Región) J/3 (9a.), sostenida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 5, página 3552, de rubro y texto siguientes:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SU CALIFICACIÓN DE INOPERANTES O INATENDIBLES IMPIDE ABORDAR EL ANÁLISIS DE LAS JURISPRUDENCIAS Y TESIS AISLADAS INVOCADAS PARA SUSTENTAR EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS QUE EN ELLOS SE PLANTEA.

Del análisis a la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 14/2008-PL, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 130/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 262, de rubro: "TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.", se advierte que la obligación que se impone al órgano jurisdiccional de fundar y motivar la aplicación o inaplicación de las tesis aisladas y de jurisprudencia invocadas en una demanda de amparo, parte del supuesto específico de que el tema planteado en ellas, haya sido efectivamente abordado por el tribunal constitucional; esto es, que el tribunal se pronuncie sobre el tema de mérito, expresando las razones por las que se acoge al criterio señalado o se aparta de él, pues en atención a la causa de pedir se estima que las tesis aisladas y de jurisprudencia invocadas constituyen o son parte de los argumentos de la demanda de amparo como conceptos de violación; de ahí que la obligación se actualiza, únicamente, cuando los temas contenidos en ellas son motivo de análisis por el órgano jurisdiccional, en cuyo caso el tribunal de amparo deberá resolver si el argumento que se pretende robustecer con dicho criterio, resulta fundado o infundado, conforme a las pretensiones del quejoso. Sin embargo, cuando exista una diversa cuestión

que impida atender a las cuestiones efectivamente planteadas en los conceptos de violación, así como en las tesis aisladas y de jurisprudencia que se invocan, esto es, que tales argumentos resulten inoperantes o inatendibles, por causa distinta a la insuficiencia dado que el objeto de la invocación de las tesis aisladas o jurisprudenciales es robustecer su argumento con un determinado criterio, no sólo no resulta obligatorio abordar el análisis y desestimación pormenorizada de cada uno de los criterios invocados sino, incluso, demostraría una deficiente técnica en el estudio, pues los conceptos de violación y argumentos de fondo que se pretenden demostrar con la aplicación de los criterios invocados resultan inatendibles, precisamente por existir una cuestión diversa al tema que en dichos argumentos se plantea, que resulta suficiente para sustentar el sentido del fallo constitucional; de ahí que no proceda realizar pronunciamiento sobre la aplicación o inaplicación de las jurisprudencias o tesis aisladas invocadas en la demanda de amparo."

Por otro lado, argumenta la recurrente que la Sala de procedencia "inventa" una causal de improcedencia no prevista por el artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza al estimar que el acto impugnado en el juicio primigenio consiste en un acto derivado de otro consentido.

Lo anterior en atención a que no impugnó el acuerdo por medio del cual el Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Fiscalización y Rendición



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

de Cuentas del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza⁵ desechó la inconformidad planteada por la aquí recurrente en contra de la convocatoria al procedimiento de licitación pública ***** y su respectiva fe de erratas.

En ese sentido, aduce la impetrante que las causales de improcedencia son de aplicación estricta y no análoga o inventiva.

Lo anterior resulta **inoperante**.

Ello en virtud de que la Sala de procedencia en su resolución de fecha ***** de ***** de *** ***** despliega una serie de razonamientos jurídicos para explicar como la accionante natural consintió la determinación del Órgano de Control de desechar el recurso de inconformidad interpuesto.

Pues al haberse inconformado con la Convocatoria al procedimiento de Licitación de Obra Pública ***** , se colocó en la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 84 de la Ley de

⁵ Órgano de Control conforme a la fracción XI del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y autoridad encargada de la resolución de la Inconformidad, atento a lo dispuesto por el artículo 84 de la referida legislación.

Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Medio de defensa en sede administrativa al que recayó el acuerdo de fecha ***** de ***** de *** ***, mismo que constituye un proveído que puso fin a una instancia al haberlo desechado por considerarlo improcedente.

En tal virtud, considera la Sala que al no constar en los autos del juicio natural que se haya ejercido la acción contenciosa administrativa en contra del acuerdo que desechó dicho medio de defensa, dicha determinación se reputa como consentida.

Razonamiento que concluye con que el acto impugnado en la demanda inicial, consistente en el fallo de fecha ***** de ***** de *** ***, emitido en la Licitación Pública Nacional con número ***** ***, resulta ser un acto derivado a su vez de otro consentido, es decir, de la convocatoria al procedimiento de licitación ***** *****.

Ahora bien, dicho razonamiento obedece al ejercicio del arbitrio jurisdiccional del que se encuentran dotados los operadores de impartición de justicia, como lo es el caso de la titular de la Primera



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

Sala en Materia Fiscal y Administrativa, misma que determinó dotar de alcance a la causa de improcedencia prevista por la fracción VI del artículo 79 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, apoyándose para ello en diversos criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación en los cuales encontró paralelismo jurídico en las razones que los informan.

Sin embargo, la recurrente no combate de manera frontal dichos razonamientos desplegados por la Sala primigenia, sino que se limita a realizar alegaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, y no explicar por qué o cómo la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia (V Región)2o. J/1 (10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III , página 1683, de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR “RAZONAMIENTO” COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO. De acuerdo con la conceptualización que han desarrollado diversos juristas de la doctrina moderna respecto de los elementos de la causa petendi, se colige que ésta se compone de un hecho y un razonamiento con el que se explique la ilegalidad aducida. Lo que es acorde con la jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la causa de pedir no implica que los quejosos o recurrentes pueden limitarse a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues a ellos corresponde (salvo en los supuestos de suplencia de la deficiencia de la queja) exponer, razonadamente, por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren; sin embargo, no ha quedado completamente definido qué debe entenderse por razonamiento. Así, conforme a lo que autores destacados han expuesto sobre este último, se establece que un razonamiento jurídico presupone algún problema o cuestión al cual, mediante las distintas formas interpretativas o argumentativas que proporciona la lógica formal, material o pragmática, se alcanza una respuesta a partir de inferencias obtenidas de las premisas o juicios dados (hechos y fundamento). Lo que, trasladado al campo judicial, en específico, a los motivos de inconformidad, un verdadero razonamiento (independientemente del modelo argumentativo que se utilice), se traduce a la mínima necesidad de explicar por qué o cómo el acto reclamado, o la resolución recurrida se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación), y la propuesta de solución o conclusión sacada



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento). Por consiguiente, en los asuntos que se rigen por el principio de estricto derecho, una alegación que se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno o conclusiones no demostradas, no puede considerarse un verdadero razonamiento y, por ende, debe calificarse como inoperante; sin que sea dable entrar a su estudio so pretexto de la causa de pedir, ya que ésta se conforma de la expresión de un hecho concreto y un razonamiento, entendido por éste, cualquiera que sea el método argumentativo, la exposición en la que el quejoso o recurrente realice la comparación del hecho frente al fundamento correspondiente y su conclusión, deducida del enlace entre uno y otro, de modo que evidencie que el acto reclamado o la resolución que recurre resulta ilegal; pues de lo contrario, de analizar alguna aseveración que no satisfaga esas exigencias, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en asuntos en los que dicha figura está vedada."

Como conclusión, la Sala de procedencia atinadamente consideró que se actualizó el supuesto de improcedencia del juicio contencioso administrativo previsto por el artículo 79 fracción X de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los artículos 2 de la misma Ley y 3 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, al haber impugnado una resolución que no es definitiva, como ha quedado plasmado en el estudio correspondiente en esta resolución.

En el entendido de que la presente determinación no vulnera los derechos fundamentales de la recurrente contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el hecho de que existan las garantías de legalidad y acceso a la justicia no implica que las demandas no deban reunir requisitos mínimos formales de admisibilidad y procedencia.

Encontrando apoyo en la tesis XI.1o.A.T. J/1 (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Decimo Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, página 699, de rubro y texto siguientes:

“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.”⁶

⁶ “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



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

Consecuentemente, al resultar **infundados** por un lado e **inoperantes** por otro los motivos de inconformidad expuestos por la apelante, se confirma la resolución de fecha ***** de ***** de *** **

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 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."

***** , dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza al resolver el recurso de reclamación promovido dentro del juicio contencioso administrativo, con número de expediente **FA/150/2021**.

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

RESUELVE:

PRIMERO. - Se confirma la resolución de fecha ***** de ***** de *** ***, pronunciada por la Primera Sala en materia Fiscal y Administrativa del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza al resolver el recurso de reclamación promovido dentro del juicio contencioso administrativo **FA/150/2021**.

SEGUNDO. - Remítase testimonio de esta resolución a la Sala de su procedencia, así como los anexos enviados para la resolución del recurso de apelación, y en su oportunidad, archívese la toca como asunto concluido.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE, conforme a lo dispuesto por el artículo 26, fracción V, de la Ley del



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

RECURSO DE APELACIÓN RA/SFA/017/2022
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FA/150/2021

Procedimiento Contencioso Administrativo para el
Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvió y firma el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, integrado por los magistrados Jesús Gerardo Sotomayor Hernández, Sandra Luz Miranda Chuey, Alfonso García Salinas, María Yolanda Cortés Flores, Sandra Luz Rodríguez Wong, ante Idelia Constanza Reyes Tamez, Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Doy fe.

JESÚS GERARDO SOTOMAYOR HERNÁNDEZ
Magistrado Presidente

SANDRA LUZ MIRANDA CHUEY
Magistrada

ALFONSO GARCÍA SALINAS
Magistrado

MARÍA YOLANDA CORTÉS FLORES
Magistrada

SANDRA LUZ RODRÍGUEZ WONG

Magistrada

IDELIA CONSTANZA REYES TAMEZ
Secretaria General de Acuerdos

Esta hoja corresponde a la resolución emitida en los autos del toca de apelación [RA/SFA/017/2022](#) interpuesto por la persona moral denominada [*. *. *****](#), [***** * *****](#), [*. *. *. *](#), en contra de la resolución de fecha [*****](#) de [*****](#) de [*** **](#) [*****](#), emitida por la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza, en el expediente [FA/150/2021](#).

